

Susan Rose-Ackerman

# KORUPCIJA IR VALDŽIA:

## priežastys, padariniai ir reforma



ALK

*VAGA*

Susan Rose-Ackerman

Susan Rose-Ackerman

# KORUPCIJA IR VALDŽIA:

## priežastys, padariniai ir reforma

Iš anglų kalbos vertė
LEONAS TAMAS

ALK / *VAGA*

UDK 343.35
Ro-122

Versta iš:
Susan Rose-Ackerman
CORRUPTION AND GOVERNMENT:
CAUSES, CONSEQUENCES, AND REFORM
Cambridge University Press. Cambridge, 1999

Knygos leidimą finansavo Atviros Lietuvos fondas



ISSN 1392-1673
ISBN 5-415-01533-7

TURINYS

*Mamai, su meile*

## PRATARMĖ

Ekonomika yra galingas įrankis korupcijai analizuoti. Kultūriniai skirtumai ir moralė suteikia šiai problemai niuansų ir subtilumo, tačiau ekonominis jos traktavimas turi lemiamos reikšmės norint suprasti, kur korupcijos stimulai yra didžiausi, o jų poveikis reikšmingiausias. Savo ankstesnėje knygoje *Korupcija: politinės ekonomijos studija* (1978) aš stengiausi tai išdėstyti ekonomistų ir techniškai išprususių politikos specialistų auditorijai. Dabar, po dvidešimties metų, aš viliuosi praplėsti auditoriją ir pagilinti analizę nauja knyga, kurioje daugiausia dėmesio skiriama tam, kaip korupcija paveikia besivystančias šalis ir iš socializmo į rinkos ekonomiką einančias šalis.

Imtis šios temos mane paskatino plėtros klausimus nagrinėjančių ekonomistų vis didesnis domėjimasis institucinėmis problemomis. Korupcijos nagrinėjimas verčia mokslininkus ir politikus sutelkti dėmesį į įtampą, kuri kyla tarp savanaudiško elgesio ir visuomeninių vertybių. Kam rūpi vystymosi nesėkmės, tokios dažnos visame pasaulyje, tie turėtų susidurti su korupcijos problema ir su ją maitinančiomis silpnomis ir despotiškomis valstybinėmis struktūromis.

1995–1996 m. dirbau Pasaulio banke Vašingtone kviestine moksline bendradarbe. Kadangi anksčiau daugiausia domėjausi visuomenės interesų politikos problemomis Jungtinėse Valstijose ir Vakarų Europoje, tai Pasaulio banke praleisti metai man davė kitokios patirties. Aš sužinojau nepaprastai daug, ne tik skaitydama man prieinamą medžiagą, bet ir pasinaudodama Banko

elektroninio pašto sistema gaudyti pietų partneriams, besidomintiems dalykais, papildančiais mano interesus. Mokslininkei, įpratusiai vienai sėdėti priešais kompiuterį, Vašingtone praleistieji metai buvo maloni ir naujos energijos suteikianti permaina. Buvo nepaprastai įdomu gvildenti šią korupcijos temą, kadangi Bankas netiesiogiai ją nagrinėjo ir seniau. Pradėjau rinkti eufemizmus. Žinantys žmonės man pasufleravo, kad jei programos apžvalgoje minimos „valdymo problemos", „nepaaiškinami kainų viršijimai" arba „per didelis automobilių pirkimas", tai tas rodo korupciją ar tiesiog vogimą. Vienas Pasaulio banko darbuotojas man paaiškino, kad nusiskundimai „per dideliu kapitalo ir darbo santykiu" ataskaitoje apie Indoneziją reiškia, kad korupcija ten ne tik įprastinis, bet ir brangiai kainuojantis reiškinys.

Šis mano darbas apie korupciją prasidėjo dar prieš mano atvykimą į Pasaulio banką ir buvo užbaigtas jau po to, kai iš jo išvykau, tačiau labiau įsigilinti į šią problemą man padėjo pokalbiai su tais Banko darbuotojais, kuriems tekdavo su ja susidurti. Iš daugelio man talkinusių ir padėjusių Banko darbuotojų ypač norėčiau padėkoti Ladipo Adamolekunui, Williamui Easterly, Danieliui Kaufmannui, Petteriui Langsethui, Johnui Macgregorui, Borisui Pleskovicui, Neilui Rogeriui, Sabinai Schlemmer-Schulte, Frederickui Stapenhurstui ir Michaeliui Stevensui. Tarptautiniame valiutos fonde taip pat teko naudingai padiskutuoti su Nademu Ul Haque, Paolo Mauro, Vito Tanzi ir Carolina Van Rijckegham. Visi jie man buvo naudingi naujų idėjų išbandytojai, tačiau, be abejo, mano išvados padarytos nepriklausomai nuo jų. Savaime suprantama, kad Pasaulio bankas irgi neatsako už mano analizę ir išvadas. Esu ypač skolinga Estellai James už patarimą kreiptis į Pasaulio banką kviestinės mokslinės bendradarbės vietos ir Michaeliui Kleinui bei jo darbuotojams už malonios darbo vietos suteikimą Banko Privataus sektoriaus plėtros departamento Privačių komunalinių paslaugų teikimo skyriuje.

Netrukus po mano atvykimo į Vašingtoną Jamesas Wolfensohnas, naujasis Pasaulio banko prezidentas, pasistengė korupcijos problemą atvirai įtraukti į Banko darbotvarkę. Kadangi mano ekonominė perspektyva gerai sutapo su paties Banko pastango-

mis apibrėžti savo vaidmenį šioje srityje, aš buvau patenkinta galėdama įnešti šiokį tokį indėlį į Banko viduje vykusią diskusiją, kurios dėka 1997 metais pasirodė straipsnis *Pagalba šalims įveikiant korupciją* (World Bank 1997a), išdėstantis Banko poziciją.

Palikusi Banką, aš ir toliau tęsiau darbą su Banko darbuotojais rengiant skyrių apie korupciją leidinyje *Pasaulio vystymosi ataskaita 1997, padėtis besikeičiančiame pasaulyje* (World Bank 1997c) ir parašiau straipsnį pavadinimu „Korupcija ir vystymasis" Pasaulio banko metinei konferencijai vystymosi ekonomikos klausimais 1997 m. gegužės mėnesį (Rose-Ackerman 1998b). Jį rašant, mano naudingi kritikai ir kolegos buvo Brianas Levy ir Sanjay Pradhanas iš Pasaulio plėtros ataskaitos grupės. 1997 metų pavasarį Džordžtauno teisės mokykloje perskaičiau paskaitą, skirtą Philipui A. Hartui atminti, tema „Pasaulio banko vaidmuo kontroliuojant korupciją" (Rose-Ackerman 1997c). Taip pat parašiau apžvalginį straipsnį Jungtinių Tautų plėtros programos (JTPP) Politikos ir programos rėmimo biuro Vadovavimo vystymo ir valdymo skyriui. JTPP išleido šį pranešimą kaip diskusinį straipsnį pavadinimu „Korupcija ir geras valdymas" (United Nations Development Programme 1997a) ir panaudojo jį savo nuomonei šiuo klausimu suformuluoti. Na ir galiausiai 1998 metais parašiau straipsnį Pasaulio banko Operacijų įvertinimo departamentui (OĮD), kad padėčiau jam parengti Banko antikorupcinių pastangų apžvalgą. Iš Anwaro Shaho ir jo vadovaujamo OĮD darbuotojų gavau naudingos informacijos ir pasiūlymų.

1994 metais aš prisijungiau prie *TS – Tarptautinio skaidrumo* (*Transparency International – TI*), tarptautinės nepelno organizacijos kovai su korupcija visame pasaulyje, JAV skyriaus grupės. Ši draugija man davė vertingą galimybę būti šio besiplečiančio tarptautinio judėjimo viduje ir neatsilikti nuo naujausių įvykių visame pasaulyje. *TS* JAV skyriaus vykdomoji direktorė Nancy Boswell mano tyrimus smarkiai rėmė morališkai, kaip ir Fritzas Heimannas, *TS* JAV skyriaus grupės pirmininkas. Ši tarptautinė organizacija – jos buveinė yra Berlyne, tačiau ji turi skyrių visame pasaulyje – tapo globalinio masto jėga ir informacijos apie korupciją rinkimo, apdorojimo ir platinimo centru. To ji pasiekė savo

pirmininko Peterio Eigeno ir pirmojo valdančiojo direktoriaus Jeremy Pope nenuilstamų pastangų dėka. Tai, kad jiems pavyko atkreipti tarptautinės bendruomenės dėmesį į korupcijos problemas, atitiko mano mokslinius ir politinius interesus. Dėkoju *TS* organizacijai už domėjimąsi mano darbu, tačiau, savaime suprantama, tai nereiškia, kad ji prisidėjo prie bet kurio iš mano konkrečių pasiūlymų.

Prie šioje knygoje išdėstytų argumentų prisidėjo keletas straipsnių, parašytų bendradarbiaujant su kitais autoriais. Aš bendradarbiavau su Jacqueline Coolidge iš Užsienio investicijų konsultavimo tarnybos, rašydama straipsnį apie korupciją Afrikoje, ir su Andrew Stone iš Privataus sektoriaus plėtros departamento, rengdama straipsnį, analizuojantį Pasaulio banko tyrimus Ukrainoje ir Pakistane. Jeilio universitete bendradarbiavau su Silvia Colazingari, politikos mokslų doktorante, rengdama straipsnį apie Italiją. Dėkoju šiems trims savo bendraautoriams už jų žinias ir įžvalgumą, leidusius man paliesti tuos klausimus, kurių aš viena pati niekada nebūčiau lietusi.

Du Jeilio universiteto politikos mokslo magistrantai, Jonathanas Roddenas ir Sarah Dix, nenuilstamai padėjo man visokiais būdais tiriant įvairius klausimus. Aš labai dėkinga jiems už jų pagalbą, kantrybę ir gerą nuotaiką. Dėkoju savo padėjėjai Barbarai Mianzo už puikią pagalbą visose šio projekto stadijose, Gene Coakley ir Jeilio teisės bibliotekos personalui už pagalbą ieškant šaltinių ir tikrinant nuorodas. Taip pat esu dėkinga savo vyrui Bruce Ackermanui, kuris kruopščiai ir kritiškai perskaitė bebaigiamą šios knygos rankraštį.

Per keletą pastarųjų metų, bręstant mano mintims, aš pristačiau savo darbą daugelyje mokslo įstaigų. Surengiau seminarus ne viename universitete ir koledže, tarp jų ir Ajovos, Mičigano, Otavos ir Pensilvanijos universitetuose, Harvardo universiteto Kenedžio mokykloje, Šiaurės Vakarų universitete, Svartmuro koledže, Šv. Trejybės koledže, Jeilio universitete, Bardo koledžo Jerome Levy institute. Ypač naudingi buvo keli seminarai Pasaulio banke ir Tarptautiniame valiutos fonde. Lyginamosios teisės ir ekonomikos forumas, kurio nare aš esu, labai tiko pateikti kelių

straipsnių metmenims. Taip pat skaičiau pranešimus Amerikos ekonomikos asociacijos metiniame susirinkime San Franciske, seminare Dakare, Senegale, kurio rėmėja buvo JAV tarptautinės plėtros agentūra, Amerikos tarptautinės teisės draugijos metiniame susirinkime Vašingtone, Tarptautinės ekonomikos instituto organizuotoje konferencijoje, keliuose seminaruose Santjage, Čilėje, Buenos Airėse, Argentinoje, kai ten lankiausi Jungtinių Tautų informacijos agentūros paramos dėka, susitikime Paryžiuje, kurio rėmėjai buvo JTPP ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, konferencijoje institucinės reformos klausimais, vykusioje Meksiko Autonominiame technikos institute, Lotynų Amerikos teisės ir ekonomikos asociacijos susirinkime Buenos Airėse ir JTPP remiamoje konferencijoje Jeilio tarptautinių ir vietinių tyrimų centre.

Galimybę atlikti tyrimus, kurių reikėjo parengti šiai knygai, suteikė mokslo stipendija, kurią skyrė Jeilio teisės mokykla ir Pasaulio banko kviestinių mokslo darbuotojų programa. Aš labai dėkinga šioms įstaigoms už jų paramą, neprimesdama joms jokios atsakomybės už gautus rezultatus.

# 1

*ĮVADAS: KORUPCIJOS KAINA*

Skurdas, bloga sveikata, maža vidutinė gyvenimo trukmė, netolygus pajamų ir turto pasiskirstymas būdingi daugeliui pasaulio regionų. Daugelio šalių ekonominio augimo tempai labai maži ar net neigiami. Net kai kurių daug gamtinių išteklių turinčių šalių ekonominis augimas menkas, o pajamos vienam gyventojui mažos. Kitose, ypač buvusio Sovietinio bloko šalyse, ekonominis augimas menkas nepaisant to, kad jos nestokoja kvalifikuotos darbo jėgos.

Vis dėlto egzistuoja štai koks paradoksas. Tarptautinės skolinančios organizacijos, tokios kaip Pasaulio bankas, ieškodamos kur realizuoti priimtinus projektus, dažnai susiduria su sunkumais. Kodėl taip yra, kai tų paskolų poreikis toks didelis? Viena šios problemos priežasčių – blogai veikiančios valstybinės ir privačios institucijos. Blogai veikianti valdžia reiškia, kad pagalba iš išorės nebus naudojama efektyviai. Šalys su mažomis pajamomis ir šalys, kurių ekonominis augimas menkas, dažnai patiria sunkumų ir dėl to, kad nepajėgia efektyviai panaudoti savo žmonių ir materialinių išteklių.[1] Joms reikia institucinės reformos, bet ją

[1] Phillipas Keeferas ir Stephenas Knackas (1995) tiria valdžios institucijų poveikį investicijoms ir augimui 97 šalyse 1974–1989 metų laikotarpiu. Valdžios kokybei matuoti jie taiko tokius rodiklius kaip korupcija, ekspropriacijos pavojus, įstatymų valdžia, pavojus, kad valdžia anuliuos sutartis, biurokratijos kokybė. Autoriai parodo, kad valdžios institucijų kokybė gerai tinka ne tik investicijoms ir ekonomikos augimui paaiškinti, bet ir politinėms bei pilietinėms laisvėms ir politinio smurto dažnumui matuoti.

padaryti yra sunku. Statyti užtvankas, uostus, tiesti kelius techniniu atžvilgiu yra paprasta. Valdžios pertvarkymas ir stipraus privataus sektoriaus išugdymas yra daug subtilesni ir sunkesni dalykai, kurių neįmanoma supaprastinti iki inžinerinių projektų.

Įtampą tarp besivystančių šalių pajėgumo ir tarptautinių pagalbą bei paskolas teikiančių organizacijų sukeliantys veiksniai yra ne mažiau įvairūs, kaip ir tų šalių istorijos ir kultūros. Kritikai tvirtina, kad tarptautinės organizacijos neįvertina vietinių papročių bei institucijų ir nesugeba taip adaptuoti savo programų, kad jos tiktų atskiros šalies konkrečioms sąlygoms. Nors kai kuriais atvejais tai, be abejo, tiesa, visgi toli gražu ne visada. Juk kai kurių šalių institucijos blogai pritaikytos net prie jų pačių užsibrėžtų plėtros tikslų.

Kitiems kritikams kelia abejonių tarptautinės bendruomenės tikslai, jie įrodinėja, kad ekonominis augimas yra siauras ir nepakankamas gerovės matas. Tačiau net ir priimant šią kritiką liks dideli sveikatos, švietimo, ekonominių galimybių ir aplinkos kokybės skirtumai tiek tarp atskirų šalių, tiek jų viduje. Netgi tai, kas laikoma universaliomis vertybėmis – didesnės pajamos vienam gyventojui, ilgesnė vidutinė gyvenimo trukmė ar mažas kūdikių mirtingumas, įvairiose šalyse smarkiai skiriasi ir didėja ar mažėja nevienodu greičiu.

Be abejo, kultūros ir pagrindinių vertybių subtilūs skirtumai įvairiose šalyse tikrai yra. Tačiau vienas žmogiškasis veiksnys yra ne tik universalus, bet ir pagrindinis siekiant paaiškinti skirtingą įvairių šalių patirtį. Tas veiksnys – savanaudiškumas, apimantis ir atskiros šeimos ar kokiu nors atžvilgiu lygių žmonių grupės suinteresuotumą savo gerove. Kritikai tą veiksnį vadina gobšumu, ekonomistai – naudingumo maksimizacija. Tačiau nesvarbu, kaip jį vadintumėm, visuomenės skiriasi tuo, kaip jos nukreipia tą savanaudiškumą. Endeminė korupcija rodo, koks paplitęs nesugebėjimas nukreipti savanaudiškumą produktyvia linkme.

Gerokai priartėti prie plėtros nesėkmių supratimo galima supratus, kaip savanaudiškumas yra panaudojamas geram ar blogam. Geriausias pavyzdys bus archetipinė konkurencinė rinka, kurioje savanaudiškumas transformuojamas į produktyvią veik-

lą, vedančią prie efektyvaus išteklių panaudojimo. O blogiausias pavyzdys būtų karas – destruktyvi kova dėl turto, kuri baigiasi sunaikinimu kaip tik tos išteklių bazės, dėl kurios tas karas, visų pirma, ir buvo pradėtas. O tarp šių dviejų kraštutinių atvejų telpa situacijos, kai žmonės panaudoja išteklius tiek produktyviems tikslams, tiek pranašumui įgyti dalijantis ekonominės veiklos naudą – ekonomistai tai vadina „rentos siekimu" (Bhagwati 1974; Krueger 1974).

Aš tyrinėju produktyvios ekonominės veiklos ir neproduktyvaus rentos siekimo sąveiką, sutelkdama dėmesį į universalų korupcijos reiškinį valstybiniame sektoriuje. Naujausiuose moksliniuose darbuose aukšti korupcijos lygiai siejami su žemais investicijų ir augimo lygiais. Korupcija sumažina pramonės politikos efektyvumą ir skatina verslą veikti neoficialiame sektoriuje, pažeidžiant mokesčių ir reguliavimo įstatymus.[2] Aukšti korupcijos lygiai atbaido užsienio tiesiogines investicijas (UTI). Ne išimtis ir Azijos šalių ekonomikos – tos, kuriose aukšti korupcijos lygiai,

[2] Paolo Mauro (1995, 1998) parodė, kad aukšti korupcijos lygiai susiję su investicijų, kaip bendrojo vidaus produkto (BVP) dalies, žemesniais lygiais. Korupcijos rodikliai labai gerai koreliuojasi su kitais biurokratinio efektyvumo rodikliais – tokiais kaip formalizmo lygis ir teismo organų sistemos kokybė. Dėl to jam nepavyko išmatuoti nė vieno iš tų rodiklių marginalinio efekto. Sudėdamas atskirus rodiklius, jis gauna biurokratinio efektyvumo rodiklį (šis svyruoja nuo 1 iki 10) ir rašo: „jei Bangladešas [kur ši suma lygi 4,7] pagerintų savo biurokratijos sąžiningumą ir efektyvumą iki Urugvajaus lygio [ten ta suma yra 6,8] ... jo investicijos padidėtų beveik penkiais procentais, o jo metinis BVP augimas padidėtų daugiau kaip puse procento" (Mauro, 1995: 705). Mauro taip pat parodo, kad labai korumpuotos šalys linkusios per mažai investuoti į žmogiškąjį kapitalą, skirdamos mažiau lėšų švietimui (Mauro 1998). Jis įrodinėja, kad taip yra dėl to, kad švietimas korupcijos požiūriu teikia mažiau galimybių, negu kitos daugiau kapitalo reikalaujančios valstybės išlaidavimo sritys.

Alberto Ades ir Rafael di Tella (1997a) įrodinėja, kad agresyvią pramoninę politiką iš dalies gali motyvuoti korupcinis pelnas, kuriam sudaro galimybes tokia politika. Tokiais atvejais tokios politikos tiesioginiam teigiamam efektui gali pakenkti jos vaidmuo didinant korupciją ir tuo trukdant investavimui. Jų empiriniai rezultatai parodė, kad esant korupcijai pramoninės politikos teigiamas poveikis sumažėja perpus. Rytų Azijos ekonomikos irgi nėra apsaugotos nuo to efekto. Simonas Johnsonas, Danielis Kaufmannas ir Pablo Zoido–Lobaton (1998: 389–391) nustatė, kad aukštesni korupcijos lygiai asocijuojasi su didesne neoficialia ekonomika.

būtų pritraukusios daugiau UTI, jei korupcija jose būtų buvusi mažesnė, o jų pramonės politikos – efektyvesnės.[3]

Netgi ten, kur nepaisant korupcijos yra ekonominis augimas, papirkinėjimai įveda papildomas išlaidas ir iškraipymus. Korumpuoti aukšto rango pareigūnai per daug remia neproduktyvias valstybines investicijas ir blogai aptarnauja ankstesnes investicijas. Korupcija mažina bendrą investicijų kiekį ir apriboja UTI, bet skatina pernelyg dideles valstybės investicijas į infrastruktūrą (Tanzi and Davoodi 1997). Korumpuotuose režimuose santykinį pranašumą turi skrupulų nepripažįstantys ekonomikos veikėjai, pavyzdžiui, tie, kurie verčiasi neteisėtu verslu. O apskritai šalis tampa skurdesnė, jei korupcijos lygis aukštas. Ji gali pakliūti į korupcijos spąstus, kai korupcija gimdo naują korupciją ir atbaido teisėtas verslo investicijas.

Apimantys daugelį šalių empiriniai darbai patvirtino neigiamą korupcijos poveikį augimui ir našumui, tačiau iš jų maža naudos antikorupcinėms strategijoms planuoti. Tyrimai rodo, kad korupcija kenksminga, tačiau nenustato tikslaus mechanizmo, kuriuo korupcija veikia ekonominį pajėgumą. Faktiškai dar neaišku net ką tai reiškia šaliai turėti aukštą korupcijos rodiklį. Ar tai reiškia, kad kyšiai sudaro didelę dalį kontraktų ir valdžios paslaugų vertės? Ar tai reiškia, kad kyšių paveiktų sandorių dalis yra aukšta? Ar tai reiškia, kad kyšininkavimas daro ypač iškraipantį poveikį ekonominiam ir politiniam gyvenimui? Tyrimai neduoda jokios informacijos, kuri padėtų suprasti jo gilesnę prasmę, ir faktiškai tokios informacijos netgi nėra. Dar labiau komplikuoja šią problemą tai, kad korupcijos ir menko ekonominio pajėgumo koreliacija nėra absoliuti. Aukšti korupcijos lygiai vienomis aplinkybėmis veikia destruktyviau negu kitomis (Wedeman 1997: 459).

Kyšių dydis nėra lemiamas kintamasis. Svarbu žinoti, ne tik kiek buvo sumokėta, bet ir kas už tą kyšį buvo nupirkta. Tam

[3] Shang-Jin Wei (1997) parodo, jog korupcija veikia kaip mokestis, kuriuo apdedamos UTI. Korupcijos lygio padidėjimas nuo palyginti mažai korumpuoto Singapūro iki palyginti smarkiai korumpuotos Meksikos yra ekvivalentiškas mokesčių normos padidėjimui daugiau kaip 20 procentų. Šio pavyzdžio statistiniai rezultatai galioja ne tik Rytų Azijos, bet ir kitoms šalims.

nustatyti reikia atlikti detalizuotą palyginamąją šalių ir ekonomikos sektorių analizę. Ši knyga ir yra bandymas nustatyti tokių pastangų darbotvarkę ir pasimokyti iš jau esančių darbų. Tik įsigilinus į politinių ir ekonominių sistemų smulkias detales galima neapsiriboti parodymu, kad korupcija žalinga, o suprasti, kaip ji veikia įvairiuose kontekstuose.[4] Tai žinant, reformų programos gali atakuoti korupciją ten, kur jos padariniai patys žalingiausi. Aš remiuosi esamais darbais atskirose šalyse pailiustruoti savo argumentams apie korupcijos priežastis ir padarinius ir rekomenduoti reformas. Tačiau turimų atvejų, kuriais galima remtis, nepakanka. Reikia daugiau sistemingų žinių apie tai, kaip korupcija ir neteisėta komercinė veikla veikia valdžios programas ir privačias rinkas.

Korupcijos problemą aš analizuoju keturiais aspektais. Pirmasis pripažįsta valstybės ir visuomenės organizacines formas tokias, kokios jos yra, ir klausia, kaip valstybės programose atsiranda paskatų korupcijai? Aš parodau, kad korupcija gali sukurti neefektyvumus ir nelygybes ir net geriausiu atveju ji neprilygsta teisėtai nustatytoms mokėjimų schemoms. Reformos gali sumažinti paskatas kyšininkavimui ir padidinti korupcijos riziką. Tikslas – ne išnaikinti korupciją, o pagerinti bendrą valstybės efektyvumą, sąžiningumą ir teisėtumą. Niekada nebus verta siekti visiškai išnaikinti korupciją, tačiau galima imtis priemonių jos mastui apriboti ir jos sukeliamai žalai sumažinti.

Antrasis aspektas pripažįsta, kad korupcijos sąvoka įvairiose visuomenėse suprantama skirtingai. Ką vienas laiko kyšiu, kitas laiko dovana. Politinis lyderis ar valstybės pareigūnas, padedantis draugams, šeimos nariams ir savo šalininkams, vienose visuomenėse gali būti laikomas vertu pagyrimo, o kitose – korumpuotu. Aš nekeliu sau tikslo nustatyti universalų standartą, ties kuria

[4] Pavyzdžiu, kokio tipo detalizuotas supratimas reikalingas konkretiems pasiūlymams atskirais atvejais, galima laikyti Judithos Tendler 1979 m. ataskaitą Pasaulio bankui apie kyšininkavimą darbų kaimo vietovėse programose Bangladeše. Tai nuostabi analizė, parodanti kyšininkavimo poveikį įvairiems vystymo projekto aspektams ir apsvarstymas sąlygų, kuriomis vietos gyventojus galima panaudoti kaip kitų sąžiningumo stebėtojus.

vieta nubrėžti teisinę liniją tarp vertų pagyrimo dovanų ir neteisėtų bei neetiškų kyšių. Pakaks tik išskirti faktorius, kuriais derėtų vadovautis renkantis. Kultūra ir istorija tinka tik paaiškinimui, o ne pateisinimui. Būdama ekonomistė, aš negaliu atlikti kultūros ir istorijos vaidmens gilios analizės, tačiau galiu nurodyti, kada praeities paveldas jau nebetinka šiuolaikinėms sąlygoms.

Trečiasis aspektas nagrinėja, kaip valstybinio ir privataus sektorių pagrindinė struktūra gimdo ar slopina korupciją. Aš nagrinėju korupcijos paskatų ir demokratinių formų santykį ir svarstau valstybinių ir privačių organizacijų bei individualių veikėjų derėjimosi galią. Reforma tame lygyje gali pareikalauti pakeisti ne tik konstitucines struktūras, bet ir esminį santykį tarp rinkos ir valstybės.

Paskutiniame šios knygos skyriuje nagrinėju sunkią reformos įgyvendinimo problemą. Pirmiausia aš svarstau tarptautinės bendruomenės pagalbą ir paskolas teikiančių organizacijų ir tarptautinių ekonominių ir politinių organizacijų vaidmenį. Kai kurioms šalims, ypač neturtingoms, tarptautinių firmų vaidmuo turi lemiamos reikšmės. Jei tos firmos bendradarbiauja palaikydamos korumpuotus režimus, jos pakerta plėtros tikslus. Aš įvertinu naujausias pastangas įtraukti firmas į korupcijos apribojimą besivystančiose ir iš socializmo į rinkos ekonomiką einančiose šalyse.

Antra, reformos pasiūlymai veda prie politinės valios šalies viduje problemos. Iš geriausių idėjų nebus jokios naudos, jei nebus norinčių jas įgyvendinti. Ši knyga baigiama praeityje vykdytų sėkmingų ir palaikytinų politikų pamokomis. Nors nėra dviejų šalių su vienodomis sąlygomis, šiuolaikiniai reformuotojai gali kai ko pasimokyti iš istorinės patirties.

Ši knyga nėra koks nors reformų planas ar projektas, ji nėra baigiama „geriausių praktikų" kompiliacija. Ji siūlo daug alternatyvų, kurias reformuotojai turi pritaikyti prie vietos sąlygų konkrečiose šalyse. Tačiau vis dėlto yra viena esminės svarbos pamoka. Reforma neturi apsiriboti „dorų sistemų" sukūrimu. Reformos dienotvarkės šerdį turėtų sudaryti būdo, kuriuo valdžia vykdo verslą, esminiai pakeitimai. Svarbiausias tikslas turėtų būti paskatų duoti ir imti kyšius mažinimas, o ne kyšininkavimą

kontroliuojančių sistemų griežtinimas. Vertimas vykdyti ir stebėjimas, sekimas – reikalingi, tačiau nebus didesnio ilgalaikio poveikio, jei nebus sumažintos pagrindinės sąlygos, skatinančios kyšininkavimą. Jei tos paskatos pasiliks, tai vienos „netikėlių" grupės išmetimas netrukus atves prie naujos korumpuotų pareigūnų ir privačių kyšių davėjų grupės atsiradimo.

I dalis

# KORUPCIJA KAIP EKONOMINĖ PROBLEMA

## 2

## *KORUPCIJOS EKONOMINIS POVEIKIS*

Visos valstybės, tiek geranoriškos, tiek represinės, kontroliuoja vertingos naudos ir varginančių išlaidų paskirstymą. Paprastai tai daro valstybės pareigūnai, turintys teisę veikti savo nuožiūra. Privatūs asmenys ir firmos, norintys palankių sprendimų, turi būti pasiruošę mokėti už tai. Mokėjimai yra korupciniai, jei daromi neteisėtai, valstybės tarnautojams siekiant gauti naudos ar išvengti išlaidų. Korupcija yra simptomas, rodantis, kad valstybės valdyme kažkas sutriko. Institucijos, skirtos tvarkyti piliečių santykiams su valstybe, pradedamos naudoti asmeniniam turtėjimui ir korumpuotų asmenų pasipelnymui. Kainų mechanizmas, taip dažnai esantis ekonominio efektyvumo šaltiniu ir augimo skatintoju, gali, kyšininkavimo pavidalu, pakirsti valdžios teisėtumą ir efektyvumą.

Šiame skyriuje išskiriamos svarbiausios situacijos, kuriose labai išplitusi korupcija gali nulemti, kas turės naudos ir kas patirs išlaidų dėl valdžios veiksmų.

- Valdžią galima įpareigoti, kad ji, skirstydama menką naudą atskiriems asmenims ir firmoms, vadovautųsi teisiniais kriterijais, o ne pastarųjų pasirengtumu už tai mokėti. *Kyšiai išvalo rinką.*
- Valstybinio sektoriaus pareigūnai gali turėti mažai paskatų gerai atlikti savo darbą, esant tokiai oficialiai atlyginimų skalei ir vidinės kontrolės lygiui. Jie gali griebtis vilkinimo taktikos ir kitokių trukdymo būdų. *Kyšiai veikia kaip skatinančios premijos.*

- Siekiantys neteisėtų tikslų stengiasi sumažinti išlaidas, kurias jiems uždeda valstybė mokesčių, muitų, taisyklių pavidalu. *Kyšiai sumažina išlaidas.*
- Neteisėtos firmos dažnai perka iš valstybės korumpuotas privilegijas. Kraštutiniais atvejais neteisėtų firmų ir organizuotų nusikaltėlių bosai ima dominuoti policijoje ir kitose valstybės institucijose korupcijos ir įbauginimo būdais. *Kyšiai atveria kelią nusikalstamai veiklai.*

Tos kategorijos vienos kitų nešalina. Pavyzdžiui, kyšis, veikiantis kaip paskatinantis mokėjimas, taip pat gali padėti gauti deficitinę privilegiją ar atleidimą nuo mokesčio. Nepaisant to, kiekviena iš šių kategorijų kelia daug savitų problemų, tad verta jas panagrinėti kiekvieną atskirai.

## Mokėjimai, išlyginantys pasiūlą ir paklausą

Vyriausybės dažnai teikia prekes ir paslaugas už dyką arba parduoda jas kainomis, mažesnėmis už rinkos kainas. Neretai egzistuoja ir dvejopos kainos: maža valstybinė kaina ir didesnė laisvoji rinkos kaina. Firmos tada linkusios mokėti pareigūnams už priėjimą prie pigesnių negu rinkoje valstybės išteklių. Pavyzdžiui, Kinijoje kai kurios prekės buvo pardavinėjamos tiek valstybės subsidijuojamomis kainomis, tiek ir laisvojoje rinkoje. Skirtumas tarp šių kainų pastaraisiais metais sumažėjo, o anksčiau jis buvo labai didelis. Pasak Kinijos mokslininkų, 1989 metais akmens anglių kaina rinkoje sudarė 674 procentus subsidijuojamos kainos. Septynių kitų prekių rinkos kainos sudarė nuo 250 iki 478 procentų valstybės nustatytos kainos. Nieko nuostabaus, kad buvo labai paplitę kyšiai siekiant gauti išteklių valstybinėmis kainomis.[5] Nigerijoje, kai dirbtinai buvo nustatytos naftos mažos kainos paly-

[5] Tai Kinijos socialinių mokslų akademijos Finansų ir prekybos instituto Kainų reformos grupės duomenys, paskelbti žurnale *Zhongguo Wujia (Kinijos kainos)*, Pekinas, 1990 m. spalio mėn. Pavyzdį žr. straipsnyje „Kinijos korupcijos pavyzdys“, *New York Times*, 1998 m. kovo 6. Apie korupciją Kinijoje žr. Gong (1993), Hao and Johnston (1995) ir Johnston and Hao (1995).

ginti su rinkos kainomis kaimyniniame Benine, labai išplito korupcijos palengvinama kontrabanda. Iš kainų skirtumo pelnėsi tiek kontrabandininkai, tiek pareigūnai, kuriems buvo mokama už tai, kad jie į nelegalią prekybą žiūrėtų pro pirštus.[6]

Jei valstybė kontroliuoja kreditų pasiūlą ir palūkanų normą, tai kyšiai gali būti duodami už priėjimą prie tų kreditų. Interviu su verslininkais Rytų Europoje ir Rusijoje rodo, kad kreditams gauti dažnai reikalingi kyšiai (De Melo, Ofer, and Sandler 1955; Webster 1993; Webster and Charap 1993). Libane atlikti panašūs tyrimai parodė, kad nedavus kyšio paskolą gauti buvo neįmanoma (Yabrak and Webster 1995). Asmeninės įtakos ir korupcija veda bankus prie labai rizikingo skolinimo – kartais skolinama tokiems „skolininkams", kurie nė neketina grąžinti skolos. Pavyzdžiui, Kenijoje, vieno patikimo stebėtojo vertinimu, trečdalis bankų aktyvų 1992 metais buvo beveik beverčiai dėl politinio kišimosi į finansų sistemą (Bigsten and Moene 1996: 191). Panaši padėtis buvo ir Fidžio nacionaliniame banke, kur akivaizdi labai išplitusi politinė įtaka (Findlay 1997: 54). Korėjoje bankų paskolos buvo ir toliau duodamos gerus ryšius turinčioms kompanijoms, net kai jos patyrė rimtų finansinių sunkumų. Tos kompanijos davė didelius kyšius galingiems politikams, ir tie patys pareigūnai spaudė bankus tęsti paskolų teikimą. Kyšius imdavo ir patys bankininkai.[7] Pakistane gerai informuoti tyrinėtojai apskaičiavo, kad vyriausybei 1996–1997 metais teks skirti nuo 10 iki 15 procentų bendrojo vidaus produkto susidoroti su bankų krize, kilusia dėl režimo draugams išdalintų paskolų (Burki 1997: 9).

Valiutų kursai dažnai neatspindi ekonominio pagrindo, taip sukurdami paskatas duoti kyšius už teisę palankiu kursu gauti trūkstamos užsienio valiutos. Pavyzdžiui, Paragvajaus daugialypė valiutos kurso sistema iki jos reformos vesdavo prie korupcijos (World Bank 1994b). Pietų Afrikos sudvejinta valiutos sistema

[6] „Kupranugaris pro adatos skylutę", *Newswatch*, 1991 m. vasario 3. Ištraukos perspausdintos leidinyje *World Bank* (1993b, 26 priedas).

[7] „Dar vienas Pietų Korėjos sistemos sukrėtimas", *The Economist*, 1997 m. gegužės 24; „Hanbo grupės steigėjas gavo 15 metų kalėjimo", *Financial Times*, 1997 m. birželio 3.

buvo kyšių šaltinis. Finansinis rendas buvo panaikintas 1995 m. kovo mėnesį; šis politikos pasikeitimas pašalino vieną korupcijos paskatų grupę.[8]

Riboto importo ir eksporto licencijų skaičiaus paskirstymas yra dažnas kyšių ir protekcionizmo šaltinis; kyšių dydis priklauso nuo suteikiamos privilegijos vertės. Filipinuose šeštojo dešimtmečio pradžioje buvo taikomi abu metodai. Turintieji politinių ryšių galėdavo lengvai gauti licenciją, sumokėję 10 procentų dydžio komispinigius (Hutchcroft 1998: 73). Nigerijoje valdantysis režimas devintojo dešimtmečio pradžioje priešinosi Tarptautinio valiutos fondo (TVF) proteguojamoms laisvosios prekybos reformoms tikriausiai dėl to, kad egzistavusi importo licencijavimo sistema buvo pagrindinis kyšių ir protekcionizmo šaltinis (Herbst and Olukoshi 1994: 465). Devintojo dešimtmečio pabaigoje importo licencijavimo sistema jau taip diskreditavosi, kad buvo panaikinta. Tikriausiai Nigerijos Gamintojų asociacija, kurios nariai nesiskųsdami anksčiau duodavo kyšius, pradėjo suprasti, kad jiems be tos sistemos bus geriau. Be to, kaip tik tuo metu, kai buvo panaikinta importo licencijavimo sistema, valstybė pateikė naujų pasipelnymo galimybių (Faruqee 1994: 246; Herbst and Olukoshi 1994: 481–482).

Tokiais atvejais paskatos duoti kyšius pakankamai aiškios, tik koks jų efektyvumas ir paskirstomosios pasekmės? Ar jos tik paprasčiausiai subalansuoja pasiūlą ir paklausą, veikdamos panašiai kaip veikia kainos teisėtoje rinkoje? Aš apsvarstysiu tris atvejus. Pirmas, kai valstybės skirstomos naudos visiems nepakanka ir jos pasiūla yra fiksuoto dydžio. Pareigūnai, kuriems pavesta ją paskirstyti, negali savo nuožiūra tą pasiūlą padidinti ar sumažinti. Antras, kai valstybės skirstoma nauda yra nepakankama, bet pareigūnai patys gali daryti įtaką jos kokybei ir kiekybei. Trečias,

[8] *Transparency International Newsletter*, 1995 m. birželis; „Pietų Afrikos ekonomika globalinėse priešakinėse pozicijose", *Financial Times*, 1995 m. kovo 13; ir „Stiprus unifikuoto rendo debiutas", *Financial Times*, 1995 m. kovo 14. Tačiau, pasak kovo 13 d. straipsnio, Pietų Afrikos gyventojai vis dar susiduria su griežta kontrole, kai jie nori išgabenti lėšas į užsienį; tokia situacija gali skatinti nelegalius bandymus apeiti tą kontrolę.

kai ta nauda prieinama visiems, turintiems tam teisę, bet pareigūnai gali savo nuožiūra spręsti, ar prašytojas atitinka keliamus reikalavimus.

*Pastovaus dydžio pasiūla*

Pirmuoju atveju, kai pareigūnas turi paskirstyti nustatytą kiekį licencijų ar kitokių privilegijų, žmonių, turinčių teisę jas gauti, kiekis viršija pasiūlą. Jei korumpuota rinka veikia efektyviai, tai tą paslaugą gaus tie prašytojai, kurie bus labiausiai pasiryžę už ją sumokėti. Jei kainų diskriminacijos nėra, tai kyšio „rinkos vertė" bus ekvivalentiška kainai efektyvioje rinkoje. Valstybė būtų galėjusi tą pačią paslaugą parduoti ir teisėtai, gaudama tą patį rezultatą, skiriasi tik pajamų pasiskirstymas. Kyšiai didina valstybės pareigūnų pajamas, o teisėti mokėjimai eina į valstybės iždą. Tačiau netgi šis skirtumas gali būti tik iliuzinis. Jei darbo rinka yra konkurencinė, tai vyriausybė, turėdama galvoje valstybės pareigūnų gaunamus kyšius, gali taip sumažinti jų atlyginimą, kad jis būtų mažesnis už atlyginimus privačiame sektoriuje (Besley and McLaren 1993; Flatters and MacLeod 1995). Vienu žodžiu, jei konkurencinės sąlygos egzistuoja tiek korumpuotoje rinkoje, tiek darbo rinkoje, neteisėti kyšiai veikia kaip rinkos kainos. Laimi tie, kurie pasiryžę mokėti didžiausius kyšius, o pralaimi tie, kurie linkę mokėti kitokiu pavidalu, pavyzdžiui, laiku, sugaištu eilėse ar atkakliai atakuojant pareigūnus savo prašymais.

Tačiau pasvarstykime, kada galimi neefektyvūs ar nesąžiningi rezultatai net šiuo paprastu atveju. Pradėkime nuo prielaidos, kad kokios nors privilegijos skyrimas tiems, kurie labiausiai pasiryžę už ją sumokėti, yra priimtinas. Tada kyla klausimas, ar korumpuota rinka tikrai taip jau daug skiriasi nuo atviros konkurencinės rinkos? Apskritai imant, korumpuota rinka neveiks taip efektyviai, kaip teisėta (Bardhan 1997; Cartier-Bresson 1995; Gambetta 1993; Rose-Ackerman 1978). Kyšininkavimo neteisėtumas skatina jo dalyvius leisti lėšas jo nuslėpimui. Savo ruožtu tai reiškia, kad informacija apie kyšių kainas nebus plačiai prieinama. Kainą nustatyti gali būti gan keblu dėl to, kad sunku perduoti rinkos informaciją. Kai kurie potencialūs neteisėtos rinkos daly-

viai gali atsisakyti dalyvauti joje moraliniais sumetimais ar bijodami bausmės, ir tada valstybės pareigūnams gali tekti apriboti savo veiklą artimais žmonėmis bei patikimais draugais, kad išvengtų demaskavimo (della Porta and Vannucci 1997a). Dėl visų šių priežasčių korumpuota sistema bus ne tik mažiau konkurenciška, bet ir mažiau patikima už teisėtą rinką.

Be to, kyšiai gali pakenkti programos tikslams. Didžiojoje Britanijoje XVIII amžiuje daugeliui pareigūnų buvo teisėtai atlyginama, paliekant jiems tam tikrą jų surinktų mokesčių dalį. Norintieji reformuoti tokią sistemą perėjimu prie nustatyto dydžio atlyginimų tvirtino, kad tie pareigūnai nederamai daug dėmesio skiria „pelningiausioms" savo darbo sritims (Chester 1981: 139). Pavyzdžiui, paslaugos, skirtos neturtingiesiems ar turintiems daugiausia pagrindo jas gauti, atitekdavo labiausiai pasiryžusiems už jas sumokėti. Tad eksporto licencijų arba licencijų atidaryti restoranus pardavinėjimas gali būti ir efektyvus, tačiau subsidijuojamo kredito, būstų statybos ar priėmimo į universitetus leidimų skirstymas kainos principu pakenktų programos paskirstomiesiems tikslams, net jei tas privilegijas gautų žmonės, pagal įstatymus turintys tam teisę.

Panagrinėkime subsidijuojamos gyvenamųjų namų statybos paskirstymo klausimą. Į valstybinių gyvenamųjų namų statybos programas Jungtinėse Valstijose, kur į subsidijuotus būstus turinčių teisę žmonių gerokai daugiau negu tų būstų, įsimetė korupcija. Viename Konektikuto valstijos mieste pareigūnai turėjo du sąrašus – vieną sąžiningą, o antrą su daug greičiau judančia eile tiems, kurie davė kyšius (cituojama pagal: Rose-Ackerman 1978: 96). Vašingtone du miesto pareigūnai buvo nuteisti už kyšių ėmimą: jie žmonėms, negalintiems pretenduoti į subsidijuojamus būstus, ne tik išduodavo pažymas, patvirtinančias tokią teisę, bet ir pastatydavo juos į eilę arčiau, negu priklausytų [*United States v. Gatling*, 96 F. 3d 1511 (1996)]. Panaši korupcija atsirado ir skirstant valstybinius būstus Honkonge ir Singapūre, kur paklausa irgi viršija pasiūlą (Lee 1986: 98). Honkonge duodamų kyšių dydis priklausė nuo suteiktos privilegijos vertės (Alfiler 1986: 54).

Irigacijai reikalingo vandens ar žemės paskirstymas yra dar vienas pavyzdys, kur paskyrimas duodantiems didžiausius kyšius nesiderina su programos paskirstomaisiais tikslais. Irigacijos projektuose kyšiai, kuriuos irigacijos sistemos aukštupio fermeriai duos valdžios pareigūnams gali atvesti prie to, kad sistemos žemupio fermeriams vandens beveik arba visiškai neliks. Kai kuriose irigacijos sistemose Indijoje ir Pakistane sistemos žemupyje esantys fermeriai vandens gauna net mažiau negu reikia paprasčiausiam prasimaitinimui, kai kurie grioviai sistemos gale lieka visiškai sausi (Murray-Rust and Vander Velde 1994; Vander Velde and Svendsen 1994; Wade 1982, 1984). Jei žemės reformos tikslas yra padėti neturtingiesiems fermeriams, tai korupciniai mokėjimai už geriausius sklypus suteiks pirmenybę labiau pasiturintiems ir turintiems ryšių su programą tvarkančiais pareigūnais (Bunker and Cohen 1983: 109).

*Kintama pasiūla*

Dabar panagrinėkime antrąjį ir trečiąjį atvejus, kai pareigūnai gali turėti įtakos teikiamų paslaugų kiekybei ir kokybei bei jas gaunančiųjų parinkimui. Tais atvejais korupcija beveik užtikrintai veda prie neefektyvumo. Kokiam nors žmogui gali būti suteikta teisė išdavinėti leidimus ar pašalpas, nekreipti dėmesio į įstatymų pažeidimus ar dalinti kontraktus (Findlay 1991; Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1978; Shleifer and Vishny 1993).

Antruoju atveju, kai kiekis nepakankamas, bet nepastovus, pareigūnas, panašiai kaip koks nors privatus monopolistas, gali paskirstyti mažiau už oficialiai sankcionuotą lygį, kad padidintų ekonominę rentą, gaunamą už padalijimą. Ir atvirkščiai, jei vyriausybė nustatė pasiūlą žemiau monopolinio lygio, tai korumpuotas pareigūnas stengsis užtikrinti padidintą tos paslaugos pasiūlą. Pareigūnas siekia maksimizuoti savo pelną, o ne optimizuoti paslaugų lygį. Pareigūno elgesys priklauso ne tik nuo bendrosios ekonominės rentos, bet ir nuo tos dalies, kurią pareigūnas gali gauti sau, tvarkydamas korumpuotų klientų reikalus. Jei teisę skirstyti kokią nors naudą, kurios visiems nepakaks, turi keli

pareigūnai, problemų gali dar labiau padaugėti, nes kiekvienas stengiasi gauti pelno dalį.

Panagrinėkime, pavyzdžiui, komercinę nekilnojamo turto rinką Rusijoje. Vietinės tarybos turi nuosavybės teises, tačiau administracijos vadovas turi nemažus įgaliojimus veikti savo nuožiūra spręsdamas, kiek nekilnojamo turto perduoti privačiam sektoriui. Nekilnojamo turto paskirstymas nesiremia komerciniais principais. Pirmenybė teikiama esamiems gyventojams, o rentos normos daug mažesnės už rinkos kainas. Mažos rentos sukuria „didžiulę ekonominę rentą, kuri atitenka vietiniams pareigūnams" (Harding 1995: 10) ir sukuria plačią, pernelyg didelę paklausą. Federalinių reikalavimų dviprasmiškumas ir nenuoseklumas paliko daug erdvės vietinių agentūrų korumpuotam ir savanaudiškam manevravimui. Įstatymų valdžios nebuvimas veda prie pareigūnų siekimo pasipelnyti. Rusijos miestuose šią padėtį dar labiau pasunkina tai, kad yra keli valdžios organai su panašiomis teisėmis; kiekvienas iš jų stengiasi gauti naudos iš savo strateginės padėties. Rezultatas – neefektyvi, nesąžininga, korumpuota sistema.

Trečiuoju atveju valstybės kokios nors paslaugos, pavyzdžiui, pasų, vairuotojo pažymėjimų ar senatvės pensijų trūkumo nėra, jas gali gauti visi, kuriems priklauso. Tačiau atskiri asmenys ir firmos, kurioms šie dalykai nepriklauso, dažnai norėdamos jas gauti duoda kyšius. Pavyzdžiui, Tailande atskiri asmenys duoda kyšius norėdami išlaikyti stojamuosius egzaminus į Policijos kariūnų akademiją arba gauti vairuotojo pažymėjimą be patikrinimo (Alfiler 1986: 37, 56). Korėjoje pareigūnai buvo apkaltinti kyšių ėmimu už egzaminų balų paaukštinimą medicinos mokyklų moksleiviams, gydytojo licencijų išdavimą šundaktariams ir už patikrinimus maisto korporacijose bei aplinką teršiančiose firmose (ten pat: 38, 47). Jungtinėse Valstijose imigracijos ir natūralizacijos žinybos pareigūnai buvo papirkinėjami, kad išduotų suklastotus darbo dokumentus.[9] Brazilijoje didelė afera, susijusi su darbi-

[9] „Imigracijos departamento akys vis dar nukreiptos į Niuarko kontorą", *New York Times*, 1996 m. rugpjūčio 18.

ninkų kompensacijų reikalavimų apdorojimu, atskleidė socialinės apsaugos pareigūnų, politikų, prokuratūros darbuotojų ir teisėjų korupciją (Fleischer 1997: 309–310). Andrei Schleiferis ir Robertas Vishny (1993: 601) pavadino šį atvejį „korupcija su vagyste", nes, nors jų archetipinis pavyzdys yra firma, davusi kyšius už atleidimą nuo muito mokėjimo, pavyzdžiai apima ir tokius atvejus, kuriuose iškreiptas vertinimo procesas arba pažeistos taisyklės. Aišku, kad neatitinkantys keliamų reikalavimų dažnai bus labiausiai linkę duoti kyšius, nes teisėtu būdu gauti paslaugos jie negali.

Tačiau kyšius duoti gali ir atitinkantys keliamus reikalavimus, jei pareigūnai turi pakankamai monopolinės galios sukurti deficitą vilkindami leidimų išdavimą arba apskritai neišduodami jų be kyšio (Paul 1995). Bandymai sudaryti deficitą gali sėkmingai gimdyti kyšius, jei prašytojai neturės alternatyvaus paslaugos šaltinio ar efektyvaus apeliacijos būdo. Kita kyšių provokavimo strategija – palaikyti neapibrėžtus ir neaiškius keliamus reikalavimus. Tada pareigūnas gali nesuteikti paslaugos tam, kuris neduos kyšio, ir nukentėjusiam bus sunku įrodyti, kad su juo pasielgta neteisingai.

Kuo didesnės pareigūnų teisės veikti savo nuožiūra ir kuo mažesnį pasirinkimą turi privačios firmos bei atskiri asmenys, tuo brangiau tai atsieina sistemai, toleruojančiai korupciją, net jei visi gaunantieji tą paslaugą atitinka keliamus reikalavimus. Tą kainą sudaro potencialių paslaugos gavėjų sugaištas laikas ir patirti vargai dėl pareigūnų pastangų gauti iš jų kyšį (Bardhan 1997; Klitgaard 1988).

## Kyšiai kaip paskatinantys mokėjimai biurokratams

Kadangi laikas yra pinigai, tai firmos ir pavieniai asmenys mokės, kad išvengtų vilkinimo. Daugelyje šalių telefono, paso, vairuotojo pažymėjimo neįmanoma gauti per trumpą laiką, nedavus kyšio. Kartais ta ar kita paslauga prieinama tik korumpuotam, o ne kantriam sąžiningam piliečiui.

Vienas Indijos laikraštis paskelbė sąrašą standartinių „atlyginimų" už daugelį įprastinių valstybės paslaugų.[10] Sankt Peterburge 1992 metais telefono įvedimas kainavo 200 $ (Webster and Charap 1993). Moksliniame darbe apie neoficialią ekonomiką Ukrainoje pateikiami kyšių už daugelį paslaugų, reikalingų privačioms firmoms, dydžiai. Dauguma firmų sakėsi mokančios kyšius, susijusius su importo bei eksporto veikla. Beveik visos telefono linijos reikalaudavo „neoficialių mokėjimų". Mokėjimai mokesčių, priešgaisrinės apsaugos ir sanitariniams inspektoriams buvo įprastas dalykas, lygiai taip pat kaip ir neoficialūs mokesčiai už nuomą bei mokėjimai už kredito gavimą. Kadangi tvarkyti reikalus su valstybės pareigūnais per kyšius labai brangu, tai daugelis firmų veikia neoficialiame sektoriuje, o daug kitų pateikia valdžios organams sumažintus duomenis apie savo pardavimus, išlaidas ir išmokėtus atlyginimus. Dėl to valstybė patiria didelių nuostolių, be to, aukštas kyšių lygis atbaido investicijas ir naujų firmų atėjimą (Kaufmann 1997).

Panašios korupcijos paskatos egzistuoja, jei vyriausybė laiku neapmoka savo sąskaitų. Pavyzdžiui, Argentinoje programa, kurioje draudimo kompanijos duodavo kyšius už valstybinės perdraudimo kompanijos pretenzijų atidėjimą pavirto atviro valstybės apgaudinėjimo sistema, organizuota korumpuotų valstybės pareigūnų ir tarpininkų (Moreno Ocampo 1995).

Labai korumpuotose šalyse firmų vadovai skiria daug laiko derėjimuisi su valstybės pareigūnais. Pagal verslininkų iš daugelio šalių tyrimus, kraštutinis atvejis šiuo atžvilgiu yra Ukraina. 1996 metais savininkai ir aukštesnio rango vadovai čia vidutiniškai 30 procentų savo laiko praleido derėdamiesi su pareigūnais. Kitur tas laikas svyruoja nuo 7 procentų El Salvadore iki 15 procentų Lietuvoje ir Brazilijoje (Kaufmann 1997).

Kai kurie mokslininkai sukūrė ekonominius modelius, kuriuose kyšiai turi pageidautinas paskatų savybes. Pavyzdžiui, efektyvūs

[10] „Kyšių indeksas", *Sunday Times of India*, 1995 m. gruodžio 17. Pavyzdžiui, vairuotojo pažymėjimas kainuoja nuo 1000 iki 2000 rupijų, o elektros skaitiklio įrengimas – nuo 25 000 iki 30 000 rupijų.

gali būti kyšiai eilių tvarkytojams (Lui 1985). Mokėjimai duoda pareigūnams paskatų ne tik teikti pirmenybę tiems, kurie labiau vertina savo laiką, bet ir sparčiau dirbti. Tai gerai pailiustruoja telefono paslaugų teikimo Indijoje pavyzdys. Oficialiai čia dominuoja lygiavos principas, tačiau firmos duoda kyšius už privilegijuotą jų traktavimą skirstant pokalbius (Rashid 1981). Kai kas tvirtina, jog besivystančiose šalyse mokesčių rinkėjų korupcija gali būti efektyvi, kol vyriausybė pajėgi įvesti privalomą bendrąjį pajamų apribojimą (Flatters and MacLeod 1995). Ministras nustato gautinų įplaukų dydį, nominalų mokesčių mokėjimo grafiką ir mokesčių rinkėjo atlyginimo dydį. Korupcija duoda mokesčių rinkėjui paskatų rinkti mokesčius, o valdžia kyšininkavimą toleruoja tol, kol mokesčių rinkėjas surenka jų tiek, kiek suplanuota. Kuo didesnis skirtumas tarp nominalaus mokesčių dydžio ir suplanuoto įplaukų dydžio, tuo didesnė korupcija.

Kai kurių iš šių tyrimų autoriai daro išvadą, kad rutininę korupciją galima toleruoti. Aš su tuo nesutinku. Pirma, korupcijos toleravimas kokioje nors svarbioje žinyboje, pavyzdžiui, mokesčių rinkimo ar komunalinių paslaugų teikimo įstaigoje, gali paskatinti jos išplitimą ir į kitas sritis su žalingomis pasekmėmis. Antra, tie autoriai vadovaujasi prielaida, kad pareigūnai turi tik ribotą teisę veikti savo nuožiūra. Pavyzdžiui, kad mokesčių rinkėjas tik „atskleidžia", kiek mokesčių turi mokėti piliečiai ir firmos. O iš tikrųjų jis gali „sukurti" mokesčių prievoles kaip kyšių išreikalavimo priemonę. Jei firmų ir pavienių asmenų pažeidžiamumas korumpuotų reikalavimų atžvilgiu nevienodas, tai dėl to mokėjimų struktūra taps savavališka ir nesąžininga. Mokesčių mokėtojų mokamų mokesčių ir kyšių suma svyruos tokiu būdu, kuris atspindės mokesčių rinkėjo įtaką, o ne pagrindines mokesčių taisykles. Jei skirsis mokesčių mokėtojų polinkis ir noras duoti kyšius ir jei apie mokesčių atidėjimus už kyšius nebus skelbiama, gali susiformuoti sistema, kuri remsis specialiomis privilegijomis, kurias vieni gaus, o kiti negaus. Panašiu būdu pareigūnai gali sukurti korupcijos galimybių, kas būtų žalinga valdžiai. Pavyzdžiui, Indijoje telefono operatoriai nuo pokalbių paspartinimo perėjo prie sąskaitų nesudarinėjimo klientams (Rashid 1981: 456–458). Ita-

lijoje, kur ilgas biurokratinis vilkinimas – įprastas dalykas, pareigūnai dažnai reikalauja kyšio net už savo tiesioginį darbą. Dėl to nedavusiems kyšio tenka laukti dar ilgiau (della Porta and Vannucci 1997a: 525–526).

Trečia, korupcija gali prisidėti prie nepatikimo verslo klimato formavimo. Firmos duoda kyšius, norėdamos gauti patikimumą,[11] tačiau tas patikimumas gali būti tik iliuzinis, nes neįmanoma užtikrinti, kad būtų vykdomi korumpuoti sandėriai. Trumpam laikui kyšiai gali padidinti mokesčių surinkimo ar paslaugų teikimo efektyvumą, tačiau ilgainiui atsiranda sunkumų. Mokėjimai, kuriais individualios firmos nori padidinti savo veiklos patikimumą, veda prie didelio įvairių firmų sąlygų nevienodumo. Pavyzdžiui, nors ir nepateikdami tiesioginių korupcijos įrodymų, Lantas Pritchettas ir Geeta Sethi (1994), naudodami duomenis iš Jamaikos, Kenijos ir Pakistano, parodo, kaip aukštesni mokesčių tarifai ne tik sumažina bendrą surinktų mokesčių sumą, bet ir didina faktiškai sumokėtų mokesčių dydžių įvairovę. Tarp verslininkų Pakistane ir Ukrainoje atlikti tyrimai rodo, kad kyšių davimo atžvilgiu firmos labai skiriasi (Rose-Ackerman and Stone 1998). Nominalūs mokesčių įsiskolinimai blogai atspindi faktinius mokesčių įsiskolinimus tiek pačiai firmai, tiek jos konkurentėms. Individualizuoti bandymai sumažinti netikrumą visos visuomenės mastu gali jį dar labiau padidinti. Dėl to potencialūs nauji rinkos dalyviai tokią ekonominę aplinką laikys rizikinga ir nenuspėjama.

Įsišaknijusi korupcija taip pat gali stabdyti valstybės reformą. Firmos, turėjusios naudos iš kyšių, priešinsis pastangoms didinti taisyklių ir įstatymų aiškumą. Jų sąjungininkai valstybės aparate taip pat priešinsis reformos pastangoms, kuriomis siekiama ekonomiką padaryti atviresnę ir konkurencingesnę (Bigsten and Moene 1996). Trumpai tariant, nors kyšius kartais galima apibūdinti kaip paskatinančius mokėjimus valstybės pareigūnams, jų aktyvaus toleravimo politika pakirs ilgalaikės reformos perspektyvas. Ji taip pat gali sumažinti valdžios teisėtumą piliečių akyse. Kyšius, kuriuos dauguma laiko priimtinais, reikia įteisinti, bet ne

[11] Atliekant tyrimus besivystančiose šalyse apklausti verslininkai dažnai minėdavo teisinį ir reguliavimo neapibrėžtumą. Žr., pavyzdžiui, *Economisti Associati* (1994), *Webster* (1993), *Webster and Charap* (1993).

visos „paskatinančių mokėjimų" programos padidins biurokratinį efektyvumą. Kai kurios gali tik paprasčiausiai paskatinti pareigūnus padidinti vilkinimą ir biurokratizmą ir teikti pirmenybę neturintiems skrupulų bei turtingesniems piliečiams.

## Kyšiai išlaidoms mažinti

Valdžios organai įveda taisykles ir apdeda mokesčiais. Pavieniai piliečiai ir firmos gali mokėti už atleidimą nuo tų išlaidų. Aš pirmiausia panagrinėsiu korupcijos paskatas reguliavimo, reglamentavimo programose, kurias lydi korupcija renkant mokesčius ir rinkliavas. Po to apsvarstysiu tokio tipo korupcijos ekonominį ir politinį poveikį.

### *Reguliavimo programos*

Pagal valstybines reguliavimo programas firmoms gali tekti mokėti už joms palankų taisyklių interpretavimą ir už reguliavimo naštos palengvinimą. Nuostatus ir taisykles korumpuoti valdininkai gali panaudoti kaip asmeninio pasipelnymo priemonę. Už kyšius taisyklės apeinamos visur. Nepaisant didžiulių kultūros, ekonominių sąlygų ir politinės organizacijos skirtumų, papirkinėjimų sritys visame pasaulyje stebėtinai vienodos. Papirkinėjama gaunant verslo licencijas, kyšiai duodami statybos aikštelių ir pastatų inspekcijoms, reguliuojant pavojaus aplinkai ir darbo vietų saugumo klausimus. Jei tik reguliuojantys pareigūnai turi teisę spręsti savo nuožiūra, tai paskata kyšininkavimui jau egzistuoja.

Pavyzdžiui, kai 1995 metais Korėjoje sugriuvo universalinė parduotuvė, buvo išaiškinta, kad rangovai naudojo per prastą betoną ir kad miesto pareigūnai už kyšius leisdavo pažeidinėti saugumo taisykles.[12] Turkijoje, kai 1998 metų birželio pabaigoje žemės

[12] Kiti pavyzdžiai iš Korėjos – daugiabutis gyvenamasis namas, kuriam sugriuvus žuvo 28 žmonės, ir tiltas Seule, kuriam subyrėjus žuvo 31 žmogus. Žr. straipsnį „Savininkas Sonas pasodintas į kalėjimą po fatališkojo parduotuvės sugriuvimo Pietų Korėjoje; nustatyta, kad kalti ir kyšius ėmę miesto pareigūnai", *The Baltimore Sun*, 1995 m. gruodžio 28; „Kyšiai, kurie limpa", *Far Eastern Economic Review*, 1995 m. kovo 23.

drebėjimas sugriovė daug pastatų, atsiskleidė statybos trūkumai. Ypač smarkiai nukentėjo valstybės statytos mokyklos ir ligoninės; dėl to daug žmonių įtaria, kad buvo papirkinėjami statybos inspektoriai ir kiti valdžios pareigūnai.[13] Tie įtarimai atrodys gerai pažįstami tiems, kurie girdėjo apie statybos projektų inspektorių korupciją Niujorke ar apie namų statybos institucijų korupciją Rusijoje (Anechiarico and Jacobs 1996: 26–28; Harding 1995).

Meksike priežiūros institucijose, išduodančiose leidimus ir licencijas, papirkinėjimas buvo įprastas reiškinys (Morris 1991: 51). Tą patį galima pasakyti apie Keniją, kur turinčios ryšių su prezidentu kompanijos naudojasi priežiūros lengvatomis.[14]

Indonezijoje ryšiai yra svarbus dalykas (Robison 1986), ir mažiau svarbių ryšių turinčios mažos firmos yra priverstos daugiau duoti kyšių. Viename darbe tvirtinama, kad smulkūs verslininkai kyšiams išleidžia nuo 5 iki 20 procentų bendrųjų metinių pajamų.[15] Pakistane aplinkos apsaugos taisyklių įgyvendinimo kontrolė buvo laikoma pasipelnymo šaltiniu (Burki 1997: 16–17).

Taisyklės, supančios gamtinių išteklių eksploataciją, yra ypač atviros korupcijai, nes palenkus jas į kurią nors pusę dažnai galima gerai pasipelnyti. Pavyzdžiui, miškų pramonės tyrimai rodo, kad miškų koncesijų pelningumui padidinti dažnai būdavo naudojami kyšiai (Roodman 1996). Panašiai korupcinės paskatos dažnai yra didelės ką tik privatizuotose valstybinėse įmonėse, turinčiose reikalų su jaunomis priežiūros institucijomis, neturinčiomis profesinės patirties. Firma, spaudžiama konkurencinio kainų siūlymo proceso, gali pabandyti padidinti savo pelną atgaline data, kyšiais užsitikrindama palankų verslo klimatą.

[13] John Barham, „Po žemės drebėjimo Turkiją tebedrebina politiniai smūgiai", *Financial Times*, 1998 m. liepos 6.

[14] Bigsten and Moene (1996: 182); „Amerikiečių ir kitų šalių kompanijos išparduoda savo valdas: korupcija Kenijoje pribloškia investuotojus", *Los Angeles Times*, 1989 m. birželio 25.

[15] Hetifah Sjifudian, „Papirkinėjimas ir mažosios firmos", *Far Eastern Economic Review*, 1997 m. spalio 16.

*Mokesčiai ir muitai*

Mokesčių ir muitų mokėjimas visada yra sunki našta. Be to, muitinės pareigūnai kontroliuoja dar vieną firmų vertinamą dalyką – jų galimybę išeiti į išorinį pasaulį. Tad firmos ir pavieniai asmenys gali susitarti su mokesčių rinkėjais ir muitinės pareigūnais, kad šie sumažintų mokesčių bei muitų dydį ir paspartintų aptarnavimą. Dėl to iš mokesčių surenkamos valstybės iždo pajamos gali būti nepakankamos ir neteisingai paskirstytos. Pavyzdžiui, viename darbe pateiktas apskaičiavimas, kad jei Pakistane pavyktų bent 50 procentų sumažinti lėšų nutekėjimus dėl korupcijos ir blogo tvarkymosi, tai mokesčių santykis su šalies bendruoju vidaus produktu (BVP) padidėtų nuo 13,6 iki daugiau kaip 15 procentų (Burki 1997: 16). Niujorke darbuotojai panaudojo darbo su kompiuteriais įgūdžius sumažinti ar visai panaikinti mokesčius šimtams nekilnojamojo turto savininkų. Pareigūnai paprastai imdavo 10 procentų nuo panaikintų mokesčių sumos, tačiau kartais kyšiai išaugdavo ir iki 20–30 procentų. Panašiai ir vandens skaitiklių parodymų tikrintojas už kyšius sumažindavo sąskaitas už vandenį.[16]

Daugelio Afrikos šalių patirtis rodo šios problemos mastą. Gambijoje dešimtojo dešimtmečio pradžioje iš muitų ir pajamų mokesčio negautos valstybės iždo pajamos sudarė 8–9 procentus BVP (6–7 kartus daugiau, negu ši šalis skyrė sveikatos apsaugai). Vien tik pajamų mokesčio išvengimas sudarė 70 procentų nuo surinktinos sumos. Mokesčius mokėjo tik 40 procentų mažų ir vidutinių įmonių, o daug asmenų nepildė mokesčių deklaracijų. Nepakankamą muitų mokėjimą skatino tai, kad nebuvo aiškių nurodymų ir viešai skelbiamų tarifų. Plačios pareigūnų teisės veikti savo nuožiūra skatino papirkinėti juos, siekiant išvengti mokesčių. Žinoma, gerai veikianti sistema būtų galėjusi sumažinti mokesčius ir muitų tarifus, tačiau tokio didelio masto vengimo juos mokėti iškraipantis poveikis yra akivaizdus (Dia 1996: 46–47, 94–

[16] „29 žmonės areštuoti didžiausia vadinamoje Niujorko mokesčių sukčiavimo aferoje", *New York Times*, 1996 m. lapkričio 22; „20 žmonių areštuota sąskaitų už vandenį sumažinimo aferoje", *New York Times*, 1998 m. spalio 22.

100). Atleidimų nuo muito tarifų Zambijoje, Tanzanijoje ir Malyje tyrimai parodė, kad tokie atleidimai, pateisinami ir nepateisinami, beveik 50 procentų sumažino įplaukas (Low 1995). Mozambike 1995 metais muitinės surinko tik 49 procentus tos sumos, kurią būtų surinkusios, jei ne tie atleidimai. Ši suma apima teisėtai suteiktus atleidimus, bet neapima neteisingų vertės deklaracijų. Muitinės pareigūnai turėjo teisę atleisti nuo muito savo nuožiūra, be nurodymų iš aukščiau. Pareigūnai tyčia vilkindavo, išpūsdavo prekių vertę bei taikydavo didesnius tarifus, siekdami gauti kyšių (Stasavage 1996). Zaire bendrininkaujant muitinės pareigūnams buvo kontrabandos būdu išgabenta daug šalies produkcijos. Korupcija taip pat buvo labai paplitusi vengiant importo mokesčių ir kontrolės. Prekybos su užsienio šalimis tyrimai parodė, kaip importuotojai per pusę sumažindavo savo krovinių vertę ir taip gautą pelną dalindavosi su muitinės pareigūnais. Kyšiai buvo duodami net Kovos su sukčiavimu brigadai (MacGaffey 1991).

Mokesčių mokėtojai ir korumpuoti pareigūnai dalijasi tai, ką sutaupo mokesčių ir muitų sąskaita. O valstybės nuostolius tenka kompensuoti tiems mokesčių mokėtojams, kurie ne tokie turtingi ir neturi tokių gerų ryšių, na ir visai visuomenei paslaugų mažėjimo pavidalu. Pavyzdžiui, Afrikos šalyse – Gambijoje, Mozambike ir Ganoje – atlikti tyrimai rodo, kad korupcija leidžia turtingiesiems išvengti mokesčių (Dia 1996; Stasavage 1996). Mokesčių vengimas Filipinuose, visų manymu, reiškia, kad neturtingieji moka dvigubai daugiau už turtinguosius, o 63 procentai importo neapdedama muitais.[17]

Naujos galimybės korupcijai yra viena iš didėjančių ekonominio bei politinio pertvarkymo bėdų, galinti pakirsti šiaip jau gan daug žadančias reformas, sumažindama jų teisėtumą ir sąžiningumą. Korumpuota mokesčių ir muitų sistema, teikianti pirmenybę kai kurioms grupėms ir pavieniams asmenims kitų atžvilgiu, gali paversti niekais pastangas pastatyti šalį ant sveiko fiskalinio pagrindo ir diskredituoti reformą. Pavyzdžiui, Mozambike 1996 metais atlikta apklausa parodė, kad korupcija augo nuo pat refor-

[17] *Far Eastern Economic Review*, 1996 m. balandžio 20.

mų pradžios 1986 metais. Bendrieji mokesčiai nukrito nuo 20 procentų BVP 1993 metais iki 17,6 procento 1994 metais, o importo mokesčiai nukrito nuo 5,1 procento iki 3,9 procento BVP (Stasavage 1996). Korupcija ypač paplinta, kai nominalinės mokesčių normos labai didelės, kaip kad yra iš socializmo į rinkos ekonomiką einančiose Rytų Europos ir buvusios Sovietų Sąjungos šalyse (De Melo, Ofer, and Sandler 1995; Novitzkaya, Novitzky, and Stone 1995; Webster and Charap 1993). Didelės nominalinės mokesčių normos veda prie kyšių ir kitokių mokesčių išvengimo būdų, o tai skatina dar didesnį vengimą, ir taip užburtai spiralei nėra galo.

*Ekonominis poveikis ir politinis teisėtumas*

Kyšių, duodamų norint išvengti nustatytų taisyklių ir sumažinti mokesčius, ekonominis poveikis priklauso nuo pagrindinių programų, veikiamų korupcinių iškraipymų, efektyvumo. Sakykime, kad valstybė turi daug neefektyvių teisės normų ir apdeda firmas sunkiais mokesčiais. Tada, esant neefektyviai teisinei struktūrai, kyšiai siekiant išvengti nustatytų taisyklių ir mokesčių gali padidinti efektyvumą (Leff 1964). Kyšiai gali įveikti per gausias teisės normas, sumažinti mokesčius ir paskirstyti deficitines prekes (Rashid 1981). Net jei korupcinė „rinka" turi kai kurias iš anksčiau išvardintų problemų, rezultatas vis tiek gali būti efektyvumo požiūriu geresnis, negu laikantis įstatymų. Tokį papirkinėjimo pateisinimą paprastai palaiko investuotojai besivystančiose šalyse, jis minimas ir diskutuojant apie investavimą Rytų Europos ir buvusios Sovietų Sąjungos šalyse. Tai pragmatinis pateisinimas, išplaukiantis iš nusivylimo esama teisėtvarka. Šis argumentas svarbus dėl to, kad juo bandoma pateisinti korupciją siekiant naudos, kuri teisiškai *neįteisinta*. Kyšininkams einasi geriau negu būtų sąžiningoje sistemoje, kur reikėtų laikytis įstatymų.

Tačiau ar pavieniai asmenys bei firmos privalo laikytis tik tų įstatymų, kurie jiems atrodo efektyvūs ir teisingi? Aišku, kad pramoninėse šalyse toks elgesys būtų netoleruotinas. Amerikos ir Europos firmos paprastai nebando papirkinėjimu išsisukti nuo aplinkos apsaugos, sanitarijos ir saugumo taisyklių ir neprašo

nusikaltėlių padėti išsisukti nuo įstatymų reikalavimų. Užuot tai dariusios, tokios firmos stengiasi pakeisti įstatymus, teisėtais piniginiais įnašais remia rinkimų kampanijas, lobistines visuomenines organizacijas, kelia bylas, metančias iššūkį įstatymams ir teisės normoms. Galima skųstis tuo, kad turtas ir stambios korporacijos turi tokią didelę reikšmę išsivysčiusių šalių politiniame gyvenime, tačiau bent jau gerai dokumentuota lobistinė veikla ir kampanijų finansavimas yra geriau už slaptus kyšius, remiant demokratines institucijas.

Tačiau kai kurios iš tų pačių firmų mažiau vengia pažeisti įstatymus besivystančiose ar iš socializmo į rinkos ekonomiką einančiose šalyse. Kadangi Jungtinės Valstijos draudžia duoti kyšius užsienio šalyse užsakymams gauti, Amerikos kompanijos susiduria su teisinėmis sankcijomis savo šalyje.[18] Tačiau akivaizdi to apribojimo svarba reiškia, kad tarptautinės kompanijos ne visada jaučia pareigą paklusti besivystančių šalių, kuriose jos veikia, įstatymams. Tyrimų rezultatai rodo, kad Amerikos verslininkų požiūriai šiuo klausimu labai įvairūs. Vienuose tyrimuose 30 procentų apklaustų amerikiečių vadovų sakė, jog niekada nebus priimtina mokėti 350 000 $ dydžio honorarą už „konsultavimą" užsienio pareigūnui mainais už kontraktą, kuris duos 10 milijonų $ pelno. Tačiau kitame skalės gale 6 procentai apklaustųjų manė, kad toks mokestis visada priimtinas (Longenecker, McKinney, and Moore 1988). Žinoma, tokios nuomonės būdingos ne tik užsienio firmų vadovams. Dažnai lygiai taip pat veikia ir savos kompanijos.

Su plačios tolerancijos strategija susiję du sunkumai. Pirmiausia sunku tikėtis, kad investuotojai mokės kyšius tik norėdami išvengti neefektyvių taisyklių ir mokesčių. Ne, jie norės sumažinti visų valstybės uždėtų prievolių, pateisinamų ir nepateisinamų, poveikį. Žinoma, galima kurti modelius, kuriuose visi įstatymai laikomi politiškai galingų grupių papirkinėjimu, neturinčiu teisinės galios (Brennan and Buchanan 1980; Stigler 1971). Tada tokių

[18] Tas įstatymas yra Korupcinės praktikos užsienyje įstatymas, 15 JAV įstatymų sąvado §§ 78m(b) & (d) (1) & (g)–(h), 78dd-1, 78dd-2, 78ff (a)(c) (1988 & IV papildymas 1992). Precedentų teisės apžvalgą žr.: Pendergast 1995).

įstatymų uždėtų prievolių vengimas laikomas garbingu tikslu. Tačiau įgyvendinti tokį kriterijų neįmanoma, nesant labai liberalių pažiūrų ir nemanant, kad visi valstybės veiksmai yra neteisėti. Ar firmos arba pavieniai asmenys turėtų sugebėti apsiginti nuo kaltinimų korupcija parodydami, kad įstatymas buvo neteisingas arba neefektyvus? Ar jie turėtų teisinti politikų kyšininkavimą teiginiu, kad jų preferuojamas įstatymas padidins konkurenciją? Tai uždėtų strategijos analizavimo naštą teisėtvarkos sistemai, kuri blogai paruošta veikti šiuo klausimu praktiškai; be to, perduoti ją teismams neteisėta teoriškai.

Antra, iš tikrųjų atrodo keista toleruoti verslo firmų nuomones, kad laiku ir kur dera duotas kyšis yra pateisinamas, nes padidina jų pelną. Toks požiūris gali padaryti rimtos žalos šalies pastangoms sukurti gyvybingą valstybę. Toms valstybėms reikia sukurti efektyvius mechanizmus gyventojų reikalavimams paversti įstatymais ir numatyti patikimus įsipareigojimus tiems įstatymams įgyvendinti bei numatyti teisines priemones tiems, kurie susiduria su prievartavimu. Jei investuotojai ir paprasti piliečiai pradės kiekvienas savaip spręsti, kurie įstatymai teisėti, tai bandymas sukurti valstybės institucijas žlugs. Kyšininkavimas nulems ne tik tai, kurie įstatymai bus įgyvendinami, bet ir kurie bus priimami. Visos valstybės, net ir tos, kurios sėkmingiausiai pažabojo konkrečių suinteresuotų grupių galią, priiminėja neefektyvius įstatymus, tačiau nė viena valstybė negali veikti efektyviai, jei atskiri piliečiai gali paimti įstatymus į savo rankas, to pateisinimui cituodami rentabilumo kriterijus.

Todėl ši diskusija sukelia mintį, kad korupcija gali būti labiau toleruotina ne tada, kai didina atskirų sandorių efektyvumą, o kai ji reiškiasi aiškiai neteisėtuose režimuose, negalinčiuose pretenduoti į liaudies paramą. Tada net kyšiai mokesčiams išvengti atrodo ne tokie žalingi kaip kituose kontekstuose, nes kuo mažiau išteklių valstybė turės, tuo silpnesnė ji bus. Tačiau išlaidų išvengti nepavyks. Tie, kurie iš korupcinių sandėrių turėjo naudos, taps dideliais reformų priešininkais, nes bijos netekti savo pranašumų. Be to, kai reformistinis režimas ateis į valdžią, jam veikti bus daug sunkiau, jei korupcija jau bus tapusi sistemine.

Vienas iš pirmųjų tokio režimo uždavinių turės būti korumpuotų pareigūnų, firmų ar atskirų piliečių elgesio pakeitimas. Atskirų asmenų pastangų apeiti net apsunkinančius įstatymus toleravimas nesiderina su valstybės teisėtumu.

## Organizuotas nusikalstamumas ir korupcija

Neteisėtos firmos stengiasi veikti saugiai, mokėdamos policijai, politikams ir teisėjams, arba leisdamos jiems gauti neteisėtų firmų pelno dalį. Tačiau tokios firmos taip pat itin neatsparios prievartautojiškiems reikalavimams. Teisėsaugos organai – nuo policijos iki prokurorų ir teisėjų – gali reikalauti kyšių už tai, kad nekreiptų dėmesio į baudžiamosios teisės pažeidimus arba sumažintų baudas. Jei nusikalstamo elgesio įrodymai aiškūs, tai tokios firmos tikriausiai nepajėgs grasinti pranešiančios apie korupcinius reikalavimus.

Žinoma, neteisėtas firmas vargu ar galima laikyti nekaltomis aukomis. Jos dažnai pačios aktyviai bando papirkinėti policiją. Jos siekia ne tik neliečiamumo teisminio persekiojimo požiūriu, bet ir monopolinės padėties neteisėtoje rinkoje. Tiek Jungtinėse Valstijose, tiek Lotynų Amerikoje besiverčiantieji azartiniais lošimais ir narkotikų prekyba moka pareigūnams už tai, kad šie pultų konkurentus ar apribotų jų galimybes patekti į neteisėtą rinką.[19] Tailande kai kurie vietiniai valdžios organai saugo nusikalstamas įmones tiek nuo konkurencijos, tiek nuo teisės reikalavimų (Pasuk and Sungsidh 1994: 51–97]. Rusijoje besiverčiantieji neteisėtais verslais kartais griebiasi tiesioginio potencialių varžovų bauginimo, dažnai papirkinėdami policiją, kad ši nesikištų į jų pasikėsinimus dominuoti rinkoje (Handelman 1995).

[19] Rose-Ackerman (1978: 163); „Kyšiais ir reklama paženklintas Meksikos narkotikų boso žlugimas", *New York Times*, 1996 m. gegužės 12; „Plečiasi meksikiečių, kaip kokaino tiekėjų į JAV, ryšiai", *New York Times*, 1996 m. liepos 30; „Gyventojų nuomonės staigus pasikeitimas – naujas faktorius nesibaigiančiame Kolumbijos narkotikų skandale", *Washington Post*, 1996 m. sausio 28.

Pavojus ekonomikos plėtrai kyla, kai organizuotos nusikalstamos grupės ima dominuoti šiaip jau teisėtame versle. Tipiški pavyzdžiai – Pietų Italija, iš socializmo į rinkos ekonomiką einančios Rytų Europos ir buvusios Sovietų Sąjungos šalys. Panašūs pavojai gresia ir kai kurioms Lotynų Amerikos ir Azijos šalims. Organizuotos nusikalstamos grupuotės gali neteisėtų įmonių pelnu ne tik užsitikrinti valstybės pareigūnų bendrininkavimą, bet ir įsiskverbti į teisėtą verslą. Nelegaliame versle sukurtas pelnas, gautas nemokant mokesčių, tada gali būti investuojamas į teisėtą verslą ir valstybiniams kontraktams gauti (Gambetta 1993; Varese 1994).

Ypač stambus tokio pobūdžio lošimas vyksta Rytų Europoje ir valstybėse, susidariusiose žlugus Sovietų Sąjungai. Čia pasisavinimui atitenka visas valstybės turtas. Dalyvauti socialistinės valstybės privatizacijoje yra gerokai naudingiau nei dalyvauti privatizuojant komunalines įmones Vakarų Europoje ar plieno lydymo gamyklą besivystančioje šalyje. Tiek nusikalstamos grupuotės, tiek teisėto verslo koncernai siekia savo dalies dalijant šį turtą. Jei nusikaltėliai pajėgia sukurti netikrumo atmosferą ir smurto grėsmę, tai jie išstums konkurentus, ypač Vakarų firmas, palikdami nusikalstamoms grupuotėms laisvą veikimo lauką (Shelley 1994). Faktiškai užsienio tiesioginės investicijos iš teisėtų firmų buvusios Sovietų Sąjungos šalyse nedidelės ir labai nevienodos atskirose šalyse.[20] Vienas iš galimų tokių rezultatų paaiškinimų – valstybės institucijų silpnumas ir dėl to atsirandanti korupcija bei organizuoto nusikalstamumo įtaka.

Net išsivysčiusiose šalyse kai kurios teisėto verslo šakos ypač pažeidžiamos nusikaltėlių infiltracijos atžvilgiu. Organizuoti

[20] Alexander Pivovarsky (1997–1998) cituoja duomenis iš Pasaulinės investicijų ataskaitos, rodančius, kad 1996 metais trims Rytų Europos šalims (Čekijos Respublikai, Vengrijai ir Lenkijai) teko 68 procentai kapitalo įplaukų į visą Centrinės ir Rytų Europos bei buvusios Sovietų Sąjungos regioną ir 73 procentai tame regione susikaupusio pagrindinio kapitalo iš užsienio tiesioginių investicijų. 1996 metais užsienio tiesioginės investicijos vienam gyventojui svyravo nuo 6 $ Baltarusijoje, 25 $ Ukrainoje ir 40 $ Rusijoje iki 1471 $ Vengrijoje ir 556 $ Estijoje.

nusikaltėliai turtingi ir nesiskaito su priemonėmis. Jie pasiryžę naudoti ne tik kyšius, bet ir grasinimus bei smurtą, kad gautų norimus kontraktus ir visa kita, ko pageidauja. Sėkmingiausiuose pavyzdžiuose mafijos saugomos teisėtos firmos gauna pakankamai monopolinio pelno, kad taptų organizuotų nusikaltėlių nuolatinės įtakos rėmėjomis. Diego Gambetta ir Peteris Reuteris pateikė sąrašą faktorių, palankių mafijos kontroliuojamų kartelių atsiradimui (Gambetta and Reuter 1995: 128). Tuose pačiuose palankiausiuose atvejuose gaminių diferenciacija menka, patekimo į rinką barjerai žemi; technologija nesudėtinga ir darbo jėga nekvalifikuota; paklausa neelastinga; pramonė susideda iš daugybės mažų firmų. Geras pavyzdys – privatus atliekų surinkimo verslas. Pradėti jį daug lėšų nereikia – pakanka nusipirkti sunkvežimį. Tačiau kadangi šiukšlių išvežimo sunkvežimiai važinėja gatvėmis po vieną, tai gan lengva įbauginti nepageidaujamus konkurentus, užpuolant jų sunkvežimius taip, kad nepastebėtų policija. Pavojaus organizuotiems nusikaltėliams sumažinimui iki minimumo mafija gali papirkti policiją, kad ši nekreiptų dėmesio į jų veiksmus (Reuter 1987).

Panašiai būna, jei firmai tam, kad galėtų veikti, reikia gauti licenciją: sugebėjimas papirkus pareigūnus gauti ją sau ir pasiekti, kad licencijos negautų varžovai, teikia akivaizdų konkurencinį pranašumą. Tokią taktiką gali naudoti ir profsąjungos, susijusios ir nesusijusios su organizuotais nusikaltėliais. Pavyzdžiui, Filadelfijoje vienas stogdengių profsąjungos pareigūnas buvo nuteistas už kyšio davimą Darbo saugos ir sveikatos administracijai, kad ši kabinėtųsi prie tai profsąjungai nepriklausančių stogdengių rangovų [*United States v. Traitz,* 871 F.2d 368, 375 (1989)].

Šalyse su silpna ar korumpuota policija ypač didelis pavojus gresia teisėtoms firmoms, įsikūrusioms pelningiausiose miestų vietose, pavyzdžiui, restoranams ir parduotuvėms, aptarnaujančioms turistus ir keliaujančius verslo reikalais. Gamybinės įmonės gali pasislėpti nuošalumoje (Charap and Webster 1993), o štai aptarnavimo, paslaugų teikimo įmonės „veikti pogrindyje" negali. Jei policija nepatikima, nusikalstamos grupuotės gali reikalauti pinigų už apsaugą, ir saugos iš dalies nuo savo pačių užpuolimo (De Melo, Ofer, and Sandler 1995; Webster 1993; Webster and Charap 1993).

Didelius valstybės užsakymus vykdančios firmos, tokios kaip kelių tiesimo ar statybinės, yra pačios pirmosios kandidatės patekti organizuoto nusikalstamumo įtakon. Jei organizuoti nusikaltėliai ryšium su savo neteisėtu verslu papirkinėjo valdžią, tai jiems bus palyginti nesunku duoti kyšius ir valstybiniams kontraktams palankiomis sąlygomis gauti. Kraštutiniu atveju nusikalstamos grupuotės vadovauja karteliams, gaunantiems kontraktus, ir papirkinėja valstybės pareigūnus, kad šie bendrininkautų ar bent jau tylėtų. Pavyzdžiui, Pietų Italijoje atlikti tyrimai parodė, kad daugiau kaip pusė mažų ir vidutinio dydžio firmų pasitraukė iš viešų konkursų, nusileisdamos nusikalstamų grupuočių ar jų politinių sąjungininkų spaudimui.[21]

Daugelio nusikalstamų grupuočių turtingumas, skrupulų neturėjimas ir tarptautiniai ryšiai rodo, kaip sunku jas kontroliuoti kiekvienai šaliai. Pavojus tas, kad nusikalstama veikla nėra ilgainiui turintis nunykti raidos etapas; ji taip susipina su politika, kad tampa sunku jas perskirti.

## Išvados

Vienas iš kyšininkavimą teisinančių argumentų orientuotas į daugelio valdžios nuostatų ir taisyklių neefektyvumą ir nepagrįstumą. Jei administruoja menkai apmokami ir nemotyvuojami pareigūnai, tai paskatos duoti kyšius labai didelės, o nauda iš pažiūros akivaizdi – privačios firmos ir piliečiai gali verstis savo verslu. Atskiri kyšiai kartais ne tik duoda naudos kyšio davėjui bei jo gavėjui, bet ir padidina bendrą efektyvumą ar sąžiningumą. Tačiau tokie pasitaikantys atvejai nėra pakankamas argumentas žemesnio rango pareigūnų korupcijai toleruoti.

Pirma ir pati akivaizdžiausia to priežastis – ne visi kyšiai duoda tokį rezultatą. Tik pagalvokime, pavyzdžiui, apie mokesčių vengimą, aplinkos apsaugos taisyklių pažeidinėjimą, pažymų valstybės pašalpoms gauti dalijimą kam nepriklauso, neliečiamybės suteikimą organizuotiems nusikaltėliams. Antra, jei kyšiai iš

[21] „Vis dar nedoras", *The Economist*, 1994 m. vasario 5.

tikrųjų yra priimtina paskirstymo funkcijos priemonė, tai juos reikėtų įteisinti ir jie turėtų būti mokami valstybei. Neteisėtu papirkinėjimu besiremianti rinka yra neefektyvi.

Trečia, kyšininkavimo, kaip paskirstymo priemonės, gynimas yra statiškas. Jis grindžiamas prielaida, kad yra tam tikra įstatymų ir valstybinės programos reikalavimų visuma. O iš tikrųjų korumpuoti pareigūnai, matydami kyšių ėmimo finansinę naudą, dažnai turi teisę savo nuožiūra persitvarkyti veiklą. Jie gali sukurti deficitą, vilkinimą, biurokratizmą, kad paskatintų kyšininkavimą. Nenorintiems paklusti jie gali grasinti areštu ir patraukimu baudžiamojon atsakomybėn. Tokiais atvejais pareigūnai gali teisinti kyšius kaip priemonę dar didesnei žalai išvengti, tačiau sisteminiai nuostoliai vis dėlto dideli. Be to, korupcijos toleravimas kai kuriose viešojo gyvenimo srityse gali duoti impulsą judėjimui žemyn nukreipta spirale, kai vienų nusižengimai ilgainiui paskatina vis daugiau ir daugiau žmonių pasirinkti korupcijos kelią.

Ketvirta, visur išsikerojusi korupcija pakerta valdžios teisėtumą. Korupcija aprūpinant visuomeninėmis prekėmis ir paslaugomis bei skirstant išlaidas trukdo valdžiai siekti visuotinio teisėtumo. Kyšininkavimas nėra stabilus ilgalaikis teisinės reformos pakaitalas.

## 3

## *AUKŠTO RANGO PAREIGŪNŲ KORUPCIJA*

„Didžioji korupcija" vyksta aukščiausiuose valdžios lygiuose ir apima svarbiausius vyriausybės projektus ir programas (Moody-Stewart 1997). Privačios firmos dažnai gauna daug finansinės naudos iš vyriausybės per pirkimo kontraktus ir gautas licencijas. Kyšiai perduoda monopolines rentas privatiems investuotojams, jų dalis atitenka korumpuotiesiems pareigūnams. Privatizacijos procesai pažeidžiami korumpuotų sandorių, kuriuose naudojama nevieša informacija.

## Mokėjimai svarbiausiems kontraktams ir koncesijoms gauti

Korumpuoti mokėjimai svarbiausiems kontraktams ir koncesijoms gauti paprastai yra didžiojo verslo ir aukšto rango pareigūnų privilegija. Svarbiais atvejais būna didelės išlaidos ir didelė įtaka vyriausybės biudžetui bei šalies augimo perspektyvoms. Tokie sandoriai iš esmės yra aukščiausio rango pareigūnų privilegija. Dažnai tokius sandorius sudaro tarptautinės korporacijos – vienos ar kartu su vietos partneriais.

Kai vyriausybė yra pirkėjas ar rangovas, galimi keli motyvai mokėti preigūnams. Visų pirma, firma gali užmokėti, kad ją įtrauktų į iš anksto gaunančių teisę siūlyti kainą pirkėjų sąrašą ir kad jį sutrumpintų. Antra, ji gali mokėti už viešai neskelbiamą informaciją.[22] Trečia, kyšiai gali paskatinti pareigūnus taip patvarkyti siūlymo aukcione reikalavimus, kad korumpuota firma taptų vienintele, kuri galėtų juos patenkinti. Ketvirta, firma gali mokėti už tai, kad ją paskelbtų konkurso nugalėtoja. Na ir galiausiai firma, kai gauna kontraktą, gali mokėti už tai, kad galėtų išpūsti kainas arba neišlaidauti kokybei.

Korupcijos sudarant kontraktus pasitaiko visose šalyse, netgi tose, kurios sąžiningumo atžvilgiu laikomos pirmaujančiomis, pavyzdžiui, Skandinavijos šalyse, Singapūre ir Naujojoje Zelandijoje.[23] Pateiksime kelis pavyzdžius, rodančius jos galimybių mastą.

[22] Daugelyje Italijos korupcijos bylų figūruoja kyšiai už slaptą informaciją apie minimalias ir maksimalias kainų ribas, vidutines siūlomas kainas ir projekto įvertinimo kriterijus. Su informacijos atskleidimu susijusią korupciją sunku įrodyti teisme, o ir firmai sunku būti tikrai, kad ji yra vienintelė tos informacijos pirkėja. „ 'Slaptos' informacijos vertė yra atvirkščiai proporcinga ją turinčiųjų kiekiui" (della Porta and Vannucci 1997b: 9).

[23] Organizacija *Transparency International* nustato tarptautinį korupcijos rodiklį, kuris yra kitų korupcijos lygio klasifikacijų kompiliacija. Jos sudaryto sąrašo viršuje yra Skandinavijos šalys, Naujoji Zelandija, Kanada, Singapūras ir Olandija. 1998 metų tokį rodiklį (*1998 Transparency International Corruption Perception Index*) galima rasti Internete *web* puslapyje: www.transparency.de/documents/cpi/index.html

Paragvajuje korupcija skirstant valstybinius užsakymus tarptautiniams statybos kontraktams prezidento Alfredo Stroessnerio valdymo metu (1954–1989) sudarė nuo 10 iki 20 procentų. Dėl korupcijos padidėjo Itaipu užtvankos prie sienos su Brazilija kaina ir buvo įgyvendinami projektai, viršijantys šalies vidaus poreikius (Nickson 1996: 244–245). Turimomis žiniomis Indonezijoje aštuntajame dešimtmetyje vienos valstybinės naftos kompanijos pareigūnui dvi Vokietijos kompanijos davė kyšių, kurių vertė sudarė 20 procentų metalurgijos gamyklos statybos kontrakto vertės (Schwarz 1994: 138).

Zimbabvėje Pašto ir telekomunikacijų ministerijos aukštų pareigūnų suokalbis su Švedijos telekomunikacijų kompanija veikiausiai padėjo apeiti vietines konkursų tarybos procedūras. Kaip buvo skelbiama, dėkingumo mokestis už tai siekė 7,1 mln. $.[24] Sandoryje dėl lėktuvų Pietų Korėjoje kai kurios JAV kompanijos, kaip tvirtinama, davusios kyšius prezidentui Ro De Vu. Visgi apklaustieji tarptautiniai tiekėjai neigė įsivėlę į šią istoriją. Kitame sandoryje dėl ginklų pirkimo Ro De Vu nacionalinio saugumo patarėjas prisipažino gavęs kyšių iki 300 000 $.[25] Į didelį skandalą Singapūre buvo įsivėlusios kelios tarptautinės firmos ir aukštas pareigūnas iš Komunalinių paslaugų departamento. Jam buvo mokama už slaptos informacijos apie konkursus atskleidimą. Dėl šios bylos penkios didelės tarptautinės firmos, įsivėlusios į šį skandalą, pateko į juoduosius sąrašus. Pareigūnas gavo 14 metų kalėjimo.[26]

Didelė korupcija būdinga ne vien neturtingoms šalims, sudarinėjančiomis sandorius su tarptautinėmis firmomis. Panašūs

[24] Ekonominės žvalgybos padalinys, *Zimbabwe Quarterly Report, 6/95.*

[25] Vieno Korėjos konglomerato vadovas buvo apkaltintas 65 000 $ davimu minėtajam patarėjui. Jis prisipažino davęs pinigus, tik vadino juos dovana. „Ro buvęs patarėjas saugumo klausimais areštuotas apkaltinus kyšių ėmimu", *Agence France Presse,* 1995 m. gruodžio 13; „Seulas sukrėstas eksprezidentų apkaltinimo sukilimu", *Jane's Defense Weekly,* 1996 m. sausio 10; „Pietų Korėjos *Daewoo* vadovai kaltinami kyšininkavimu, *„Reuters North American Wire,* 1996 m. sausio 17.

[26] „Singapūras atskleidžia korupcijos ledkalnio viršūnę", *Financial Times,* 1996 m. vasario 15.

pirkimo skandalai dažni ir pramoninėse šalyse. Vokietijoje, atrodo, kyšiai buvo duodami siekiant gauti 2,5 mlrd. DM vertės kontraktus Frankfurto oro uosto antrojo terminalo statybai. Pasak prokuroro, kainos dėl korupcijos padidėjo apie 20–30 procentų.[27] Prancūzijoje Pajūrio Senos departamente 14 asmenų buvo apkaltinta korupcija ryšium su kontraktu dėl kompiuterių. Pareigūnai iškreipė normalias procedūras, dėl to, Prancūzijos vidaus reikalų ministerijos duomenimis, patirta 50 mln. frankų nuostolių.[28] Belgijoje, atrodo, 1,9 mln. $ kyšių buvo sumokėta aukštiems socialistų partijos veikėjams ryšium su gynybos kontraktu.[29] Italijoje, turimomis žiniomis, kelių didelių valstybinių statybos projektų kaina smarkiai nukrito po paskutiniojo XX amžiaus dešimtmečio pradžioje atliktų antikorupcinių tyrimų. Milano metropoliteno statybos išlaidos nukrito nuo 227 mln. dolerių už kilometrą 1991 metais iki 97 mln. dolerių 1995 metais. Geležinkelio šakos kaina – nuo 54 mln. už kilometrą iki 26 mln., o oro uosto naujasis terminalas, kaip manoma, turėtų kainuoti 1,3 mlrd. vietoj 3,2 mlrd. (Wiehan 1997). O apskritai sėkmingi kainų siūlymai viešuosiuose aukcionuose, turimais duomenimis, 1997 metais buvo 40–50 procentų mažesni negu prieš penkerius metus (della Porta and Vannucci 1997a: 524). Naujausias didelio masto skandalas JAV gynybos departamente buvo vadinamoji *III Wind* („Blogo vėjo") operacija – Federalinio tyrimų biuro paspęstos pinklės; buvo nuteisti 54 asmenys ir 10 korporacijų už tai, kad jos atskleisdavo techninius duomenis apie konkuruojančius kainų už kontraktą pasiūlymus.[30]

Ne visi pirkimo ir kontraktų sudarymo skandalai liečia didelio masto statybos ar gamybos priemonių projektus. Patys pir-

[27] „Vokietijos oro uosto korupcijos tyrimas gilėja; penki pasodinti į kalėjimą ir 20 kompanijų tiriama", *Financial Times*, 1996 m. liepos 2; „Vokiečių korupcijos banga skatina imtis veiksmų," *Reuter Business Report*, 1996 m. rugsėjo 25.

[28] *Transparency International Newsletter*, 1996 m. birželis, cituojamas straipsnis laikraštyje *Le Monde*, 1996 m. kovo 19.

[29] „Gynybos skandalo čiuptuvai ieško Claeso", *Financial Times*, 1995 m. spalio 19; „Belgai nori areštuoti Dassault'ą", *Financial Times*, 1996 m. gegužės 10.

[30] Noelker, Shapiro, and Kellogg (1997).

mieji kandidatai į susijusius su kyšiais sandorius yra vartojimo prekės, nes vėliau gali būti sunku nustatyti, ar jos iš tikrųjų buvo pateiktos. Pavyzdžiui, Malavyje auditoriai nustatė, kad Vyriausybės spaudos fondas „pirko" neegzistuojančių kanceliarinių prekių už milijonus dolerių.[31] Kenijoje vyriausybė prarado apie 1,5 mln. $ dėl Sveikatos ministerijos netinkamo vaistų pirkimo.[32]

Ar visi šie atvejai, išskyrus jų mastus, turi dar ką nors savito, ypatingo? Viena vertus, jie atrodo esą analogiški atvejams, kai vyriausybė skirsto deficitines pašalpas ar privilegijas. Kaip ir anksčiau minėtais atvejais sisteminė korupcija gali įvesti neefektyvumo elementą, kuris mažina konkurencingumą. Ji gali pamažinti konkurso dalyvių, sudaryti palankesnes sąlygas tiems, kurie prieina prie slaptos informacijos ir taip įgyja pranašumą prieš efektyvesnius kandidatus, apriboti dalyviams prieinamą informaciją ir įvesti papildomas sandorio sudarymo išlaidas.[33] Tačiau korupcinių sandorių mastai ir aukšto rango pareigūnų įsivėlimas į juos sukelia ir naujų rūpesčių. Visų pirma, jeigu aukštiems pareigūnams, įskaitant ir valstybės galvą, labiausiai rūpi maksimali asmeninė nauda, jie gali preferuoti neefektyvų investicijų lygį, sudėtį ir laiko trukmę. Antra, investuotojų sprendimus gali paveikti faktas, kad jiems tenka turėti reikalų su korumpuotais politiniais lyderiais.

*Pareigūnai*

Pasvarstykime, kuo vadovaujasi pareigūnai, priimdami sprendimus. Aukšto lygio korupcijos poveikis neapsiriboja tik valstybės investicijų mastu ir įplaukomis, kurių negaus valstybės biudžetas. Aukščiausieji pareigūnai gali parinkti projektus ir daryti pirkimus, menkai pagrįstus ar visiškai nepagrįstus ekonomiškai.

[31] *Transparency International Newsletter*, 1995 m. gruodis, cituojamas straipsnis laikraštyje *Saturday Nation*, 1995 m. spalio 14–20.

[32] *Transparency International Newsletter*, 1996 m. birželis, cituojamas straipsnis laikraštyje *Daily Nation*, 1996 m. gegužės 3.

[33] Da-Hsiang Donald Lien (1990a, 1990b) svarsto šiuos sunkumus ir parodo, kad korumpuotas pareigūnas, statydamas į geresnę padėtį kai kuriuos kainos siūlytojus, dažnai pasirenka neefektyvų rangovą. Žr. taip pat Susan Rose-Ackerman (1978; 121–132) korupcijos modelį sudarant valstybinius kontraktus.

Pavyzdžiui, jei dėkingumo mokesčius lengviau gauti iš kapitalo investicijų ir su gamybos išlaidomis susijusių pirkimų, negu iš darbo, tai valdžios vyrai teiks pirmenybę imliems kapitalui projektams, neatsižvelgdami į jų ekonominį pagrįstumą. Vienas empirinis mokslinis tyrinėjimas parodė, kad aukšti korupcijos lygiai susiję su aukštesniais valstybės investicijų lygiais negu jų dalis bendrajame vidaus produkte (ir mažesniais bendrųjų investicijų ir užsienio tiesioginių investicijų lygiais). Labiau korumpuotos šalys palyginti mažiau išleidžia darbui ir priežiūrai, jų infrastruktūra prastesnės kokybės (Tanzi and Davoodi 1997). Korumpuoti šalies vadovai pirmenybę teikia imliems kapitalui valstybiniams projektams kitų valstybės išlaidų tipų sąskaita ir teikia pirmenybę valstybinėms, o ne privačioms investicijoms. Jie dažnai palaiko nereikalingus, mažai teprisidedančius prie ekonomikos plėtros projektus.[34]

Vienas iš pavyzdžių yra cemento paklausa. Nigerijoje 1975 metais kariškių valdžia užsakė tiek cemento, kad jis galėjo patenkinti du trečdalius visos Afrikos poreikių ir viršijo visos Vakarų Europos ir Sovietų Sąjungos cemento pramonės gamybinius pajėgumus. Cemento kaina smarkiai viršijo jo kainą tarptautinėse rinkose – tikriausiai tam, kad būtų iš ko mokėti dėkingumo mokestį, – o krovinių pervežimo kompanijos reikalavo kompensacijų už laukimą perpildytame Lagoso uoste. Tas cementas Nigerijai atsiėjo 2 mlrd. $; tai sudarė ketvirtį jos pajamų, gautų už naftą 1975 metais (Lundahl 1997: 40). Italijoje cemento sunaudojimas vienam gyventojui buvo dvigubai didesnis negu JAV ir trigubai didesnis negu Vokietijoje ir D. Britanijoje. Švarių rankų kampanijos metu atskleistų korupcijos atvejų Italijoje apžvalga parodė, kad daugelis statybos projektų buvo blogai suplanuoti, jų kaina iš-

[34] Skolinimo restruktūrizacijos tikslams tyrimas septyniose Afrikos šalyse parodė, kad daug tam skirtų investicijų išleista abejotinos vertės dalykams. „Nereikalingų dalykų projektai, išpūsti kontraktai, kapitalo išvežimas į užsienį ir kitos su tuo susijusios blogybės visuotinai paplito dar iki [valdžios fiskalinės] krizės visais atvejais, kartu ir prie jos prisidėjo. O pertvarkymo programų pagrindinis tikslas ir buvo išrauti su šaknimis tokias nepageidaujamas investicijas (ypač valstybiniame sektoriuje) ir pagerinti bendrąjį efektyvumą" (Faruqee and Husain 1994: 6).

pūsta ir jie neturėjo ar beveik neturėjo kitokio pateisinimo, išskyrus jų sugebėjimą gimdyti dėkingumo mokesčius (della Porta and Vannucci 1997a: 518–519, 523).

Dideliems, imliems kapitalui projektams korupcinės grynõsios naudos gavimo laiko trukmė gali labai skirtis nuo grynõsios socialinės naudos gavimo laiko. Tai turi įtakos valdančiųjų šalį pasirinkimui. Sakykime, kaip tai atrodo tikėtina, kad naudos iš kyšininkavimo labiau laukiama iš karto, o ne per visą projekto vykdymo laiką. Bent dalis kyšių yra mokama iš anksto, projektui dar neprasidėjus. Tada net jei šalies valdovai ir jos gyventojai vienodai nekreips dėmesio į ateitį, valdovai rems tuos projektus ir tas politikas, kurios socialinės naudos požiūriu turės neefektyvią laiko trukmę. Pavyzdžiui, didelių statybos projektų atveju šalies vadovai gaus kyšius dabar, o ateityje jiems gali tekti tik nedaug tesumokėti už prastą vadovavimą ar per didelę skolų naštą.

Be to, korumpuoti pareigūnai gali turėti aukštesnę diskonto normą negu paprasti šalies piliečiai. Net valdovas, tvirtai valdantis visuomenę šiuo metu, gali neužsitikrinti ilgalaikio valdymo. Jau vien tik valdovo paperkamumas gali padaryti jį nesaugų, sukelti nuvertimo pavojų. Tas nesaugumas skatina jį daugiau vogti, dėl to jo nesaugumas dar labiau didėja ir t. t. Dėl to jis nustatys vyriausybės projektams palyginti dideles diskonto normas ir rems projektus su greitais trumpalaikiais kyšiais ir į tolimą ateitį nukeltomis išlaidomis. Paradoksalu, kad aktyvus demokratinis judėjimas, destabilizuojantis autokratinį režimą, gali padidinti korupciją ir neefektyvias rentą kuriančias politikas – tokia yra valdovo reakcija į jo padėties nesaugumo didėjimą. Trumpai tariant, korumpuoti valdovai linkę remti neefektyvią socialinės naudos ir išlaidų laiko trukmę.

Korupcinės naudos galima gauti ir iš valdžios duodamų koncesijų. Valdovai gali sukurti fiskalines krizes ne tik remdami per daug kapitalo projektų, bet ir nesugebėdami gauti pakankamai įplaukų iš vyriausybės koncesijų gamtos ištekliams, tokiems kaip kietosios naudingosios iškasenos, nafta ar miško medžiaga. Įplaukos, turėjusios patekti į valdžios biudžetą, atiteks korumpuotiems pareigūnams ir privatiems rangovams. Pavyzdžiui, manoma, kad

kai kurios šalys suteikė koncesijas miškui kirsti kainomis, daug mažesnėmis už rinkos kainas. Kalbama, kad Gajana ir Surinamas Pietų Amerikos šiaurėje ir Papua Naujoji Gvinėja bei Saliamono salos Ramiajame vandenyne pasirašė labai nepalankias sutartis su tarptautinėmis kompanijomis (Environmental Investigation Agency 1996: 5.9).

*Privačios firmos*

Dabar pasvarstykime, kokiais apskaičiavimais remiasi užsienio investuotojai, priimdami sprendimus. Valdovo korumpuotumas įtraukia į investicinį klimatą papildomą netikrumo elementą. Pareigūnams gali būti sunku duoti patikimus įsipareigojimus, laikytis sutartų sąlygų, o valstybė gali būti neapsaugota nuo dominuojančių kriminalinių interesų, kurie gali apkrauti teisėtą verslą papildomomis išlaidomis, reikalaudami pinigų už globą. Nesant patikimų įsipareigojimo mechanizmų, tokių kaip nepriklausomos teisėsaugos institucijos, korumpuotiems autokratams gali būti sunku įkalbėti investuotojus investuoti kapitalą, kadangi šie gali bijoti ekspropriacijos ar konfiskacinių mokesčių bei reguliavimo sistemų. Net jei valdovas neremtų iškreipto neto išmokų srauto ir neatsižvelgtų į ateitį, kitaip negu kiti šalies piliečiai, tai vien tik tokio žmogaus buvimas valstybės galvos poste turėtų įtakos investuotojų svarstymams. Investuoti gali ryžtis tik norintys greit praturtėti trumpalaikių investicijų investuotojai.

Trumpai tariant, to rezultatas greičiausiai bus neefektyvi valstybės naudos ir išlaidų laiko trukmė. Valdovas gali palaikyti greitos naudos projektus, ir tik tokie projektai gali sudominti tarptautinius investuotojus. Išimtį sudaro šalys, kuriose autokratiškas valdovas gali sugebėti duoti patikimus įsipareigojimus laikytis sutartų sąlygų ir taip sustiprinti investuotojų pasitikėjimą. Tokiose šalyse investicijų lygis gali būti aukštas ir ekonominis augimas gali būti didelis, nors investicijų pasiskirstymas atskiruose sektoriuose tikriausiai liks iškreiptas. Šio atvejo pavyzdžiu būtų galima laikyti Indoneziją prezidento Suharto valdymo metais, kai šalis pagaliau susilaukė daug investicijų, nors ir neefektyviai brangių. Tačiau paskutiniaisiais Suharto režimo metais, iškilus problemai,

kas jį pakeis, Suharto vaikai ir artimi draugai labiau ėmė siekti rentos, pakurstyti nerimo dėl ateities (Campos and Root 1996; Schwarz 1994: 133–161).

Privačių firmų neefektyviam atsakui į aukšto lygio pareigūnų korupciją pailiustruoti apsvarstykime miško ruošos koncesiją, kurią korumpuotu būdu gavo kompanija, davusi kyšių daugiau negu jos konkurentai. Pradėkime nuo prielaidos, kad korupcijos „rinka" yra efektyvi ir veikia kaip idealizuotas konkurencinis kainos siūlymo procesas, ir kad korumpuoto valdančiojo preferuojamas laikas toks pat kaip ir visų gyventojų. Sakykime, kad dėl korupcijos vyriausybė už savo valdomus išteklius gaus mažiau negu tikroji jų rinkos vertė.[35] Jei korupcija neapriboja galimybių gauti koncesiją ir jei pareigūnas negali paveikti koncesijos dydžio, tai didžiausią kyšį duoda ir laimi firma, labiausiai vertinanti numatomą naudą. Tuo tarpu sąžiningos kainos siūlymo procedūros atveju aukščiausią kainą siūlytų efektyviausiai dirbanti firma. Nuo to patiria nuostolių tik vyriausybės biudžetas, tad valstybei tenka sugalvoti papildomus mokesčius arba susiaurinti valstybines programas. Tačiau sąžiningi preigūnai gauna iškreiptą informaciją apie koncesijos vertę ir ateityje gali remti mažesnį jų kiekį.[36] Šiame supaprastintame konkurenciniame atvejyje laimėtojui nesvarbu, kokiame aukcione buvo gauta ta koncesija – garbingame ar negarbingame. Duoti kyšiai neturi įtakos tam, kada kokia bus nauda ir išlaidos.

Tačiau toks kraštutinis atvejis dominuoja retai. Praktikoje dalis kyšio vertės bus atsiimta iš pajamų, kurios priešingu atveju atitektų vyriausybei, o kita dalis iš aukcione laimėjusios firmos

[35] Įrodymų, kad taip dažnai būna, pateikė Aplinkos tyrimų agentūra (Environmental Investigation Agency 1996: 5,8). Panašus rezultatas galimas ir jei tiekėjai sudaro kartelį. Pavyzdžiui, vieno Indonezijos šaltinio vertinimais, vyriausybė kasmet netenka 500 mln. $ pajamų iš procentinio periodinio atlyginimo už miško ruošos koncesijas dėl Indonezijos faneros asociacijos politinės galios (Schwarz 1994: 140).

[36] Panaši padėtis gali susidaryti ir vyriausybės kontraktų atveju. Efektyviausia firma bus atrinkta konkurencinio kyšininkavimo principu, tačiau vyriausybės gaunama nauda sumažėja. Dalis kyšių kainos yra paslėpta kontrakto vertėje.

pelno. Jei korumpuotas pareigūnas įtakingesnis už nekorumpuotą, jis sugebės išpešti iš pelno didesnę dalį sau. Be to, korumpuotas pareigūnas dažnai gali sugebėti taip sudaryti sandorį, kad maksimaliai padidėtų ta pelno dalis, kurią gali pasidalinti pareigūnai ir kainą aukcione siūlanti firma. Taip darant, gali būti atsisakoma tų vertybių, kurios būtų įtraukiamos į sąžiningomis derybomis sudarytą kontraktą. Pavyzdžiui, miško medžiagos kontrakte gali būti neatsižvelgta į aplinkos žalojimą ar į vietos gyventojams daromą žalą (Environmental Investigation Agency 1996). Pavyzdžiui, Indonezijoje yra labai išplitę neefektyvūs ir niokojantys aplinką darbai.[37]

Dabar panagrinėkime atvejį, kai firma gavo saugią ilgalaikę koncesiją miško medžiagai pigia kaina, net ir pridėjus prie jos kyšių vertę. Jei ji veiks tarptautinėje rinkoje, tai jos tolesni veiksmai priklausys nuo miško medžiagos rinkos. Tai, kad ji gavo koncesiją pigiau negu reikėtų, jos gamybiniams sprendimams įtakos neturės. Ji vis tiek stengsis gauti maksimalų pelną, o mažas mokestis už koncesiją tik sumažins išlaidas. Korupcijos kainą pajus valstybės iždas, tačiau į tarptautinę miško medžiagos rinką jokio neefektyvumo nebus įnešta. Net jei bendra mokėjimų suma viršys tą, kurios reikėtų tikėtis, jei sistema būtų sąžininga, poveikio vis tiek nebus.

Tačiau tvirtinimas, jog tai nepaveiks firmos elgesio, yra per paprastas, kad atspindėtų realybę. Svarbiausi terminai čia yra *saugus* ir *ilgalaikis*. Sandorio korupcinis pobūdis įveda netikrumo elementų, kurie gali turėti įtakos būdui, kuriuo privati firma verčiasi verslu. Sunkumų gali iškilti net kai laimi pati efektyviausia firma. Sandorio korupcinis pobūdis gali suteikti firmai orientaciją į

[37] Mokslinis darbas apie Indoneziją baigiamas išvada, kad „Indonezijos natūralūs miškai artėja prie labai plataus masto, sunkaus ilgalaikio išsigimimo". Viena iš priežasčių ta, kad statybinis miškas sodinamas iškertant esamus miškus, o ne jau nuvertėjusioje žemėje. Netiesiogiai pripažįstant korupcijos problemą, šiame darbe daroma išvada, kad Indonezijoje reikia įsteigti „nepriklausomą miškų inspekcijos žinybą už Miškininkystės ministerijos ribų su pakankamais ištekliais ir įgaliojimais koncesijų veiklai kontroliuoti" (Hamilton 1997: 195).

trumpą veikimo laiką.[38] Tam yra dvi priežastys. Pirmoji ta, kad koncesininkas (ar rangovas) gali bijoti, jog valdovai dėl jų korumpuotumo bus nuversti, o naujasis režimas gali nesilaikyti senojo režimo įsipareigojimų. Antroji – kad net jei esamas režimas ir išlaikys valdžią, konkurso laimėtojas gali bijoti, kad po investavimų bus įvesta savavalių taisyklių bei finansinių reikalavimų. Jis gali bijoti, kad valdovas leis pasirodyti rinkoje jo konkurentams arba kad kontraktas bus anuliuotas politiniais sumetimais ar iš gobšumo.[39] Sumokėjusi kyšį praeityje, firma yra nesaugi nuo prievartavimo reikalavimų ateityje. Dėl to korumpuota firma, turinti miško kirtimo kontraktą, gali mišką kirsti greičiau, negu tai darytų sąžiningesnėse šalyse. Kaip ir kiti investuotojai rizikingose aplinkose, ji taip pat gali nenorėti investuoti į nekilnojamą kapitalą, kurį bus sunku išgabenti iš šalies, jei sąlygos pasikeistų. Pavyzdžiui, vienas iš būdų to išvengti elektrifikacijos srityje – statyti plaukiojančias elektrines ant baržų. Tokios elektrinės buvo pastatytos net keliose neturtingose šalyse, nes jas palyginti pigiai galima išgabenti.[40] Vienu žodžiu, tiek gamybos laikas, tiek gamybos išlaidų struktūra gali būti parenkami turint galvoje ypatingas rizikas dėl sistemos korumpuotos prigimties.

[38] Korumpuotų miško medžiagos koncesininkų, orientuotų į trumpą veikimo laiką, pavyzdį žr.: Vincent and Binkley 1992. Pranešama, kad Malaizijos kompanija, veikusi Gajanoje, savo miško ruošos koncesijos darbus užbaigė dvigubai greičiau, negu buvo planuota (Environmental Investigation Agency 1996: 28) Robertas Deaconas (1994: 415) praneša apie tyrinėjimus, rodančius, kad valdymo saugumas mažina miškų naikinimo tempus. Jis mini tyrimus, rodančius, kad jei nuosavybės teisių laikytis reikalaujama neefektyviai, tai miškų naikinimas paspartėja. Žinoma, korupcija yra tik viena iš firmos orientacijos į trumpą veikimo laiką priežasčių. Deaconas parodo, jog miškų naikinimo tempai yra susiję su politiniais kintamaisiais, atspindinčiais nuosavybės nesaugumą, tačiau jo modelio paaiškinamoji galia menka.

[39] Pavyzdžiui, Malaizijoje firmos, dalyvavusios elektros ir telekomunikacijų privatizacijoje, skundėsi, kad vėliau vyriausybė leido joje dalyvauti daugeliui papildomų konkurentų, turinčių stiprių politinių ryšių. Žr. Kieran Cooke „Malaizijos privatizacija netenka patrauklumo", *Financial Times*, 1995 m. spalio 13.

[40] Žr. William M. Bulkeley, „Energija: vis daugiau elektrinių išplaukia iš neturtingų šalių", *Wall Streeet Journal*, 1996 m. gegužės 22.

Be to, korupcija retai teapsiriboja vienkartiniu kyšio davimu aukštiems pareigūnams. Priešingai, laimėti konkursą gali firma, labiau už kitas norinti ir ateityje tęsti korupcinius santykius aukštesniais ir žemesniais hierarchiniais lygiais savo interesams apginti. Pavyzdžiui, jei miško medžiagos koncesijoje numatytas procentinis periodinis atlyginimas už rąstą, priklausomas nuo jo kategorijos, tai firma gali papirkinėti inspektorius, kad jie sumažintų rąstų kategoriją. Ji taip pat gali duoti kyšį už leidimą iškirsti daugiau, negu numatyta koncesijoje.[41] Statybos kontrakto atveju užkietėjęs kyšininkas gali tikėtis papirkti statybos inspektorius, kad jie priimtų darbus, neatitinkančius nacionalinių saugumo standartų. Faktiškai ilgalaikių santykių viltis gali prisidėti prie patrauklumo, dėl kurio labiausiai siekiama pasirašyti sutartį su korumpuota firma. Kita vertus, korumpuota firma gali pasilaikyti dalį žadėto kyšio siekdama užsitikrinti, kad šalies pareigūnai padarytų ką žadėję. Pavyzdžiui, firma gali pasirašyti kontraktą tiekti cementą kelių tiesimo agentūrai, tačiau mokėti kyšius tik gavusi mokėjimus iš valstybinės valdžios. Dažnai tokie susitarimai įgyja nominalinį konsultavimo kontraktų pavidalą, kai mokėjimai susiejami su kontrakte numatytų lėšų gavimu.

## Privatizacija

Privatizacija gali sumažinti korupciją, paimdama kai kurį turtą iš valstybės ir paversdama veikiančių savo nuožiūra pareigūnų veiksmus privačiais, rinkos nulemtais pasirinkimais. Tačiau pačiame turto perdavimo į privačią nuosavybę procese slypi daug galimybių korupcijai. Daugelis korupcijos paskatų šiuo atveju panašios į tas, kurios atsiranda sudarinėjant kontraktus ar dalijant koncesijas. Užuot davę kyšį valstybinei firmai, kad gautų kontraktų

[41] Daug tokių pavyzdžių pateikia Aplinkos tyrimų agentūra (Environmental Investigation Agency 1996). Indonezijoje aplinkosaugininkai tvirtina, kad šalyje miškų kirtimo taisyklės prezidento Suharto valdymo metu buvo nuolat pažeidinėjamos iš dalies dėl to, kad didelę įtaką turėjo jam artimas žmogus, vadovavęs Faneros asociacijai (Schwarz 1994: 140).

ar išsikovotų jos palankumą, pretendentai privatizuoti valstybinę kompaniją gali papirkti privatizacijos komisijos ar aukščiausios valdžios pareigūnus. Kyšių gali būti reikalaujama už įtraukimą į privilegijuotų kainos siūlytojų sąrašą, firmos gali duoti kyšius ir už konkurso dalyvių kiekio apribojimą. Tačiau yra ir korupcinių paskatų, labiausiai būdingų privatizacijos procesui. Atrodo, kad ypač svarbūs trys faktoriai.

Visų pirma, kai privatizuojamos didelės valstybinės įmonės, gali nebūti patikimo būdo įvertinti jų turtui, o mokesčių ir reguliavimo režimas, kuris vėliau dominuos, gali būti menkai apibrėžtas. Proceso neapibrėžtumas sudaro galimybių korumpuotiems pareigūnams gauti naudos, suteikdamas kitiems neprieinamos informacijos, kuria galima už kyšius pasidalinti su kitais arba suteikti korumpuotoms firmoms specialų režimą kainos siūlymo procese. Net įvertinimo procesas gali būti korumpuotas, jei yra sukalbami kitiems neprieinamos informacijos turintys pareigūnai ar pašaliniai vertintojai, glaudžiai susiję su tarptautinėmis kompanijomis, siekiančiomis siūlyti kainą už privatizuojamą turtą.[42] Kraštutiniais atvejais įvertinimo apskritai nebūna ir aukcionas neįvyksta. Firma paprasčiausiai atiduodama tiems, kurie turi geriausių politinių ryšių: „Už nenustatytą kainą kartais būdavo parduodama abejotinos reputacijos pirkėjams, tokiems kaip valdančiosios partijos politikai ar kiti, neturintys verslo patirties" (Nellis and Kikeri 1989: 668).

Brazilijoje, kai paiškėjo, kad šansų gauti privatizuojamą firmą turi prezidento Fernando Colloro de Mello sąjungininkas, kiti pretendentai atsiėmė savo pasiūlymus (Manzetti and Blake 1996). Colloras stengėsi rinkos reformas panaudoti savo paties finansinei imperijai kurti (Manzetti 1999). Graikijoje viena italų kompanija buvo apkaltinta kyšio davimu ministrui pirmininkui už palankumą privatizuojant cemento kompaniją (Savona and Mezanotte 1997: 107). Panašių pavyzdžių žinoma ir iš Argentinos, Peru, Zairo, Dramblio Kauno Kranto, Tailando, Slovakijos ir dau-

[42] Žr. Antonia Sharpe, „*CVRD* pardavimas rodo Pasaulio banko patarėjų taisyklių ribas", *Financial Times*, 1995 m. gruodžio 18.

gelio kitų šalių (Manzetti 1999; Pasuk and Sungsidh 1994; Van de Walle 1989).

Silpni interesų susidūrimo įstatymai palengvina pareigūnų, turinčių plačiajai visuomenei neprieinamos informacijos, neteisėtą veiklą. Argentinoje keli pareigūnai, planavę automagistralių privatizacijos kainų siūlymo procesą, buvo tas automagistrales įsigijusių kompanijų etatiniai darbuotojai (Manzetti 1999). Venesueloje viena amerikiečių konsultacinė firma organizavo valstybinių oro linijų pirvatizaciją, nepaisant jos glaudžių ryšių su Ispanijos oro linija *Iberia* (Manzetti and Blake 1996). Vėliau *Iberia* buvo įtraukta į oro linijų įkainojimą nepaisant to, kad ji irgi ketino dalyvauti aukcione ir galų gale netgi nupirko tas oro linijas (Celarier 1996: 65). Pasak Rusijos vyresniojo prokuroro, privatizacijos procesui šioje šalyje labai pakenkė bankų apgavikiški kainų siūlymai: tie bankai patys rengdavo ir patys laimėdavo privatizacijos aukcionus.[43]

Antra, korumpuoti pareigūnai gali pateikti visuomenei tokios informacijos, kad kompanija atrodytų silpna, o sau artimiems pretendentams gali atskleisti, kad iš tikrųjų ji verčiasi neblogai. Tada tie pretendentai pasiūlo aukščiausią kainą iš pažiūros atvirame ir sąžiningame kainos siūlymo procese. Korumpuotiems kainos siūlytojams panašiai gali būti užtikrinta negriežta įstatymų laikymosi priežiūra, neprieinama kitiems pretendentams. Vėliau atlikti įvertinimai atskleidžia, kad tokiais atvejais privatizacija atneša didžiulę sėkmę šitaip privatizuotai kompanijai, didelę pajamų normą. Stebėtojai Kinijoje ir Ekvadore užfiksavo tokio tipo atvejų. Venesueloje įtariamas kyšio gavimu nacionalinių investicijų ministras buvo nustatęs per mažą vieno didelio banko kainą (Manzetti and Blake 1996).

Trečia, privatizuotos firmos vertė didesnė, jei ji išlaiko bent dalį valstybinės firmos turėtos monopolinės galios. Ekonomisto akimis žiūrint, monopolinės rentos išsaugojimas pakerta patį privatizacijos pateisinimą. Tačiau monopolinės galios užtikrinimu

[43] „Privatizacija Rusijoje susiduria su kriminaliniais išbandymais", *Financial Times*, 1996 m. vasario 6. Žr. taip pat Celarier (1996: 66).

suinteresuota tiek pinigų stokojanti valstybė, tiek kainos siūlytojai. Todėl visuose privatizacijos sandoriuose iškyla konfliktas tarp pajamų maksimizacijos ir rinkos konkurencijos. Tačiau jei valstybė konkurencijos principus teigia tik veidmainiškai, tai ji gali nesugebėti atvirai paremti monopolizaciją. Tada privatizacija gali būti atlikta korumpuotais neskaidriais sandėriais, kurių naudos dalis atitenka veikiau atskiriems asmenims, o ne vyriausybei. Luigi Manzetti įrodinėja, kad daugelis privatizacijų Lotynų Amerikoje veikiau padidino negu sumažino rinkos koncentraciją (Manzetti 1999). Jis tvirtina, kad telefonų kompanijos Argentinoje ir elektros paslaugų Čilėje privatizacija buvo atlikta taip, kad ji laimėtojams užtikrino monopolines rentas. Vėlesnė įstatyminė priežiūra buvo silpna. Tačiau tokie sandoriai nėra neišvengiami. Akivaizdu, kad telekomunikacijų privatizacija Čilėje ir elektros tiekimo privatizacija Argentinoje padidino konkurenciją ir apribojo monopolines rentas (Manzetti 1997).

Johnas Nellis ir Sunita Kikeri (1989: 668), nors ir neturėdami tiesioginių korupcijos įrodymų, pateikia kelis ypatingos naudos, kurią firmos galėjo gauti pavyzdžius.

*Vienoje Afrikos šalyje (...) naujasis privatus cigarečių gamintojas gavo stiprią apsaugą – konfiskacinius mokesčius konkurentų produkcijai ir importo monopolį. Kita privatizuota paskirstymo firma gavo 11 metų monopolinę teisę pardavinėti kokakolą, o konkurentams buvo nustatyti nealkoholinių gėrimų gamybos limitai. Kitoje šalyje buvo užtikrinta gera apsauga išnuomotai (ir šitaip iš dalies privatizuotai) plieno gamyklai.*

Net jei privatizacijos procese pasitaiko korupcijos, jos galutinis rezultatas vis dėlto gali būti konkurencinga privati firma, besilaikanti rinkos drausmės. Tačiau firmos perėjimas į privatų sektorių pats savaime dar neužtikrina tokio rezultato. Visų pirma firma, ypač jei ji išsaugo bent kiek monopolinės galios, tikriausiai norės palaikyti glaudžius ryšius su valstybe. Juk galų gale (išskyrus buvusias socialistines šalis) dauguma valstybinių įmonių yra tose pramonės šakose, kuriose svarbus vaidmuo tenka masinės gamybos ekonominiams privalumams ir kurios laikomos glaudžiai

susijusiomis su nacionaliniais interesais; pavyzdžiui, tokios yra komunalinių paslaugų ar transporto sritys (Yotopoulos 1989: 698). Kyšininkavimas čia paprasčiausiai gali pakeisti tą diktatą, kuris dominavo, kai tos šakos buvo valstybės nuosavybė.

Antra, dažnai valstybė parduoda tik dalį valstybinės firmos ir išsaugo kontrolę, bent jau kelis pirmuosius metus. Tokie hibridai gali būti ypač paveikti korumpuotų vidinių susitarimų (Kaufmann and Siegelbaum 1997: 442). Firmos, kurios bendrasavininkė yra valstybė, privatūs akcininkai, nuolaidžiaujant valstybės pareigūnams, gali bandyti nuostolius suversti valstybei. Pavyzdžiui, Italijoje bendra valstybinė–privati chemijos įmonė, atrodo, įsivėlė į tokį dalyką. Tikriausiai čia kyšiai buvo duodami paremti privačiai firmai, kai tokia įmonė buvo įkurta, ir gauti aukštesnei kainai už tą patį turtą, kai ta įmonė bankrutavo ir firmą teko vėl nacionalizuoti (Colazingari and Rose-Ackerman 1998).

Dėl korupcinių paskatų geriausios kainos siūlytojas gali pralaimėti korumpuotam geresnių ryšių turinčiam konkurentui. Net ir kai aukcione laimi efektyviausia firma, dėl korupcijos kainos siūlymo procese valdžia iš pardavimo gauna per mažai. Dėl to tenka didinti mokesčius ir mažinti valstybės išlaidas.

## Išvados

Aukščiausio rango pareigūnus apimanti korupcija gali rimtai iškraipyti vyriausybės ir visuomenės veiklos būdą. Valstybė moka per daug už didelio masto pirkimus ir gauna per mažai iš privatizacijos ir koncesijų suteikimo. Korumpuoti pareigūnai iškreipia valstybinio sektoriaus pasirinkimus, kad gautų daugiau asmeninės naudos, ir kuria neefektyvią ir šališką valstybinę politiką. Valstybė kuria per daug ne tokių, kokių reikia, projektų ir per daug lėšų išleidžia net iš principo geriems projektams. Korupcija mažina valstybės pajamas iš privatizacijos ir koncesijų suteikimo. Firmos, per kyšininkavimą ir favoritizmą išlaikančios monopolinę galią, sumažina tą efektyvumo naudą, kurią duoda valstybinių firmų perdavimas privatiems savininkams.

# 4

# *KORUPCIJOS PASKATŲ MAŽINIMAS IR JOS IŠLAIDŲ DIDINIMAS*

Korupcijos paskatos egzistuoja dėl to, kad valstybės pareigūnai turi teisę skirstyti ribotą naudą ir uždėti varginančias išlaidas. Kadangi visų korupcinių sandėrių pagrindinė priežastis yra skirstomos naudos ribotumas, tai pagrindiniai mikroekonomikos dėsningumai gali padėti susisteminti pastangas, reikalingas korupcijai sumažinti. Šiame ir kitame skyriuose daugiausia dėmesio skiriama paskatomis grindžiamoms reformoms, kurios sumažintų iš tarnybinių nusižengimų gaunamą naudą arba padidintų su jais susijusias išlaidas. Šiame skyriuje svarstomi šie reformos variantai:

- programų panaikinimas
- privatizacija
- valstybinių programų reforma
- administracinė reforma
- antikorupcinių įstatymų atgrasinantis poveikis
- pirkimo sistemos.

## Programų panaikinimas

Pats paprasčiausias būdas korupcijai apriboti yra panaikinti korupcijos pažeistas programas. Jei valstybė netenka teisės riboti eksportą ar išdavinėti verslo licencijas, tai panaikina kyšių šaltinį. Jei panaikinama dotacijų skyrimo programa, tai išnyks ir su ja susiję kyšiai. Jei panaikinama kainų kontrolė, tai rinkos kainos išreikš deficito mastą. Ir apskritai reformos, didinančios ekonomikos konkurencingumą, padės sumažinti korupcijos paskatas (Ades and Di Tella 1995, 1997b: 514).

Kai kurios valstybinės programos veikia taip netikusiai, kad jas galima iš esmės laikyti tik kyšių pareigūnams gaminimo mašinomis. Struktūros, leidžiančios pareigūnams be apribojimų elgtis

savo nuožiūra, yra patys didžiausi potencialūs kyšių šaltiniai, ypač kai atskiri piliečiai ir firmos neturi kitos išeities. Tokiais atvejais programos panaikinimas kartais yra geresnė išeitis už subtilesnes reformos strategijas. Pavyzdžiui, licencijos ir leidimai, reikalingi įsteigti naujas firmas ar tęsti jų veiklą, gali neturėti tvirto strateginio pateisinimo. Afrikoje, Lotynų Amerikoje ir Rytų Europoje atlikti tyrimai rodo, kad taip yra daugelyje šalių ir kad tokios programos dažnai labai korumpuotos (Bigsten and Moene 1996; Kaufmann 1997; Stone, Levy, and Paredes 1992). Atrodo, kad gera strateginė priemonė tokiais atvejais yra kai kurių taisyklių panaikinimas bei kitų supaprastinimas, praskaidrinimas.

Korupcija įsimetė ir į subsidijavimo programas. Jei ir kyšius duodančiuosius, ir juos imančiuosius labiau patenkina nesąžininga sistema, tai kyšius atskleisti bus sunku ir tada vienintelis įmanomas pasirinkimas gali būti tik tos programos panaikinimas. Pavyzdžiui, Argentinoje atsilikusių rajonų ugdymo skatinimo programa subsidijuojant eksportą nebuvo efektyvi dėl sukčiavimo ir korupcijos. Koks nors produktas galėjo būti „kelis kartus eksportuotas per uostus šalies pietuose", o skatinamuose rajonuose pradėta steigti „pusiau fiktyvias" įmones, kurios mažai ar beveik visai neapdorodavo kitur pagamintų produktų. Pasaulio banko remiami tyrimai leido padaryti išvadą, kad programa neefektyvi, o apie 25 procentai jai skirtų subsidijų prarasta dėl sukčiavimo (Nogues 1989: 25–27). Tai gali būti geras pavyzdys programos, kurią vyriausybė paprasčiausiai turėtų panaikinti.

Vienas iš būdų korupcijai sumažinti – tai įteisinti anksčiau neteisėta laikytą veiklą. Dažnai, kai produktas paskelbiamas už įstatymo ribų, jis gaminamas ir toliau, tik už šią neteisėtą veiklą mokami kyšiai policijai, kad ši jos nenutrauktų. Tada strategijos kūrėjams reikia atsakyti į klausimą, ar neteisėtos veiklos teikiama nauda neviršija išlaidų. Pavyzdžiui, po trumpo eksperimento su prohibicija JAV atšaukė Konstitucijos aštuonioliktąją pataisą, paskelbusią už įstatymo ribų „svaigiųjų gėrimų" gamybą ir pardavinėjimą. Tačiau jo galiojimo laikotarpis nuo 1919 iki 1933 metų buvo svaigalų neteisėtos gamybos ir pardavinėjimo bei teisėsaugos

pareigūnų masinės korupcijos metas. Visame pasaulyje vykstantys ginčai dėl narkotikų įteisinimo susiveda į tai, ar įmanoma šią sritį kontroliuoti baudžiamosios teisės įstatymais, kai teisėsaugos organai neatsparūs korupcijai. Azartiniai žaidimai, anksčiau irgi daugelyje JAV valstijų paskelbti už įstatymo ribų, buvo svarbus korupcinių pajamų šaltinis policijai. Atsiliepiant į tai, daug kur azartiniai lošimai buvo paskelbti teisėtu verslu, nors ir griežtai prižiūrimu valstybės, o kartais net ir esančiu jos nuosavybėje.

Kartais, pašalinus paskatas korupcijai vienur, dėl to gali atsirasti naujų galimybių kitur. Devynių iš dešimties licencijų, reikalingų naujai firmai įsteigti, panaikinimas gali tam vieninteliam likusiam pareigūnui sudaryti sąlygas gauti dar didesniems kyšiams. Barjerų, trukdančių privačioms firmoms verstis kokia nors veikla, panaikinimas gali paskatinti firmų vadovus duoti policijai kyšius, kad ši kabinėtųsi prie konkurentų. Vyriausybės reguliavimo vienoje srityje sumažinimas gali padidinti korupciją kitur. Tai ypač pasakytina apie tuos atvejus, kai pelninga veikla privalo pereiti visą seriją „patikrinimų". Pavyzdžiui, JAV tarptautinei plėtros agentūrai sėkmingai sumažinus korupciją žemės ūkio produktų transporte vienoje Afrikos šalyje, padidėjo korupcija tos pačios transporto magistralės tąsoje kaimyninėje šalyje. Nigerijoj prie svogūnų gabenimo kelių policijos ir muitinės pareigūnai buvo įsteigę daug kontrolės punktų ir juose ėmė kyšius. Pagal projektą tų punktų buvo pamažinta. Deja, dėl to padidėjo kyšių ir mokesčių tarifai Dramblio Kaulo Krante tiems svogūnams artėjant prie paskyrimo vietos – maisto prekių rinkų Abidžane (Rogers and Iddal 1996). Tokie pavyzdžiai rodo sisteminio traktavimo svarbą – jis gali reikšti poveikio ir už šalies ribų nustatymą.

Nors linkusių į korupciją programų panaikinimas gali apriboti papirkinėjimo paskatas, bendroji valdžios aparato mažinimo programa nebūtinai sumažina korupciją (Rose-Ackerman 1996c). Prisiminkime, kad stygius gimdo korupcijos paskatas, ir turėkime galvoje, kad dėl valdžios išlaidų mažinimo gali atsirasti stygius, kai apkarpomos finansavimo programos ar kai sumažinamos įstatymų vykdymo kontrolės sąmatos, nepakeičiant pagrindinių įsta-

tymų. Dar blogiau, jei vyriausybė dėl finansinių sunkumų sumažina išlaidas, tačiau stengiasi išsaugoti savo įtaką didindama reglamentavimą ir įgaliojimus. To pasekmė gali būti korupcijos padidėjimas (Chhibber 1996: 127).

Programos panaikinimu pašalinamos ją lydėjusios korupcijos paskatos, tačiau sąmatos apkarpymas nepaliečiant pačios programos gali to nepadaryti. Pavyzdžiui, sakykime, kad stipendijos iš subsidijų aukštajam mokslui anksčiau buvo skiriamos visiems studentams, išlaikiusiems stojamuosius egzaminus, o dabar jas gauna tik 50 procentų – tie, kurie juos išlaikė geriausiai. Kol egzaminai laikomi sąžiningai, priemonė korupcijai mažinti bus didinti egzaminų išlaikymo balą, užtikrinantį stipendijos gavimą, kad apkarpyta programa ir toliau atliktų savo paskirtį. Kiti paklausos mažinimo būdai – tokie kaip sudėtingi prašymai, ilgos eilės, mokėjimų nutraukimas aplinkybėms spiriant – sudaro paskatas korupcijai.

Kai vyriausybė sumažina išlaidas, dėl to gali nukentėti tie rangovai, kurie anksčiau naudojosi valstybiniais kontraktais – ypač specializuotos firmos, negalinčios taip lengvai pakeisti savo krypties. Paprastai tai kategorijai priklauso karinių užsakymų vykdytojai šalies viduje. Tarptautines firmas tai tikriausiai paveiks mažiau dėl to, kad jų produkcijos asortimentas įvairesnis, be to, jos gali savo produkciją pardavinėti ir kitose šalyse. Tos firmos, kurioms keisti profilį sunku, gali griebtis papirkinėjimo, kad gautų didesnę sumažėjusių vyriausybės užsakymų dalį. Bendroji kyšių suma gali sumažėti, tačiau vienam projektui tenkančių kyšių suma – padidėti. O jei vyriausybė sudarinėja sandorius su kokiu nors vienu konkrečiu rangovu, tai papirkinėjimas vis tiek gali būti naudojamas išpūstoms kainoms, per dideliam medžiagų sueikvojimui ar kokybės reikalavimų sumažinimui užsitikrinti.

Panašiu būdu panagrinėkime kitą atvejį, kai, sakykime, perpus sumažinamas kontroliuojančios agentūros biudžetas, nepakeičiant pagrindinių įstatymų. Visų pirma pagalvokime apie įstatymą, leidžiantį firmoms veikti, jei tik valstybė neranda jų veikloje pažeidimų. Tuomet tik nedaugelis verslo žmonių skųsis biudžeto

apkarpymais. Inspekcijų ir kitų patikrinimų sumažės; firmoms tai tik į naudą. Firmų vadovai vis dar turės paskatų papirkinėti inspektorius, bet tai darys rečiau, nes juk rečiau jose lankysis inspektoriai.

Antra, sakykime, jog įstatymas reikalauja, kad firmos gautų licencijas. Tada biudžeto apkarpymas nepakeičiant pagrindinių įstatymų padidins paskatas korupcijai. Firmos ir atskiri asmenys bus skatinami duoti kyšius, kad mažiau būtų lankomi priežiūros organų ar kad atsidurtų ilgos eilės priešakyje. Vienų duodami kyšiai privers ilgiau laukti kitus, dėl to daugės norinčiųjų duoti kyšius ir taip toliau – susidarys užburtas ratas (Rose-Ackerman 1978: 85–108). Lygiai taip pat kaip ir subsidijų programų apkarpymo atveju mažėjanti valstybės prižiūrėtojiškoji veikla gali ne sumažinti, o dar labiau padidinti korupciją, jei tik įstatymai nebus pakeisti taip, kad atspindėtų sumažėjusį biudžetą.

Trumpai tariant, išlaidų mažinimas ir įstatymų vykdymo kontrolės programos gali tapti veiksminga korupcijos mažinimo strategija. Tačiau politikos formuotojai turi žiūrėti, kad kyšininkavimas nepersimestų kitur. Be to, bendras valstybės biudžeto sumažėjimas gali paprasčiausiai sumažinti vyriausybės skirstomas lėšas. Korupcija tada gali padidėti, nes potencialūs tų lėšų gavėjai varžysis dėl kuo didesnės porcijos iš sumažėjusio katilo. O išlaidų mažinimą lydintis reguliavimo ir kontrolės didinimas gali paprasčiausiai tik perkelti korupciją kitur. Šaliai nepakanka pasiekti, kad jos makroekonominiai rodikliai atitiktų TVF nurodymus. Šalims turi rūpėti ne tik valdžios aparato dydis, bet ir esminė valstybinių programų struktūra.

## Patikimo privatizacijos proceso sukūrimas

Kaip jau buvo išaiškinta ankstesniame skyrelyje, privatizacija yra ne tik antikorupcinė reforma, bet ir naujas potencialus korupcinio pelno šaltinis. Nors labai įvairiais atvejais privatizacija yra pageidautina, reformuotojai šį procesą turi suplanuoti taip, kad sumažintų išliekančias rentos siekimo paskatas. Procesas turi už-

tikrinti, kad kuo daugiau būtų dalyvių, o ne teikti pirmenybę konsorciumams, palaikantiems glaudžius ryšius su vietos elitu; jis turi būti skaidrus ir viešas, ypač to reikia turto įvertinimui.[44] Ir jei paaiškėja, jog sandoris neišvengiamai bus sudarytas naudojantis nevieša informacija, tai privatizuoti apskritai neverta, nes valstybinę firmą prižiūrėti lengviau negu privačią. Tačiau kartais gali būti pageidautinas net objekto perdavimas pareigūnui, turinčiam neviešos informacijos, jei tik naujasis savininkas bus apsaugotas bent nuo dalies politinio spaudimo, trukdančio efektyviai dirbti.

Jei privatizuota firma išsaugos monopolinę galią, tai reikės sukurti naujas reguliuojančias institucijas, kurios pačios būtų laisvos nuo nederamos įtakos. Prieš pradedant konkurso procedūrą svarbu patikimu būdu nustatyti reguliavimo schemą. Besivystančios ir buvusios socialistinės šalys su ką tik privatizuotomis komunalinių paslaugų įmonėmis turi sukurti stiprias nepolitizuotas reguliavimo agentūras su skaidriais ir atvirais procesais (Tenenbaum 1996). Tai sumažins tiek su konkursu susijusį netikrumą, tiek galimybę, kad laimėjęs konkurso dalyvis darys poveikį reguliavimo institucijų kūrimo procesui (Manzetti 1997; Nellis and Kikeri 1989: 670).

Išsivysčiusių šalių reguliavimo modelius gali būti neįmanoma tiesiogiai perkelti į šalis su menkesne biurokratija, kuriose didesnis korupcijos pavojus ir galimybė, kad juos užgrobs reguliuojamos firmos. Naujas institucijas reikia planuoti turint galvoje tą

[44] Kaufmann and Siegelbaum (1997), Manzetti (1999), Nellis and Kikeri (1989: 669). Kokią kainą šalis sumoka už skaidrumo nebuvimą, rodo privatizacijos Brazilijoje atvejis, apibūdintas „Chase Manhattan" banko vadovaujančio darbuotojo kalboje. Jis pataria užsienio investuotojams priimti į darbą vietinius partnerius, nes viešos informacijos labai trūksta. Pasak jo, „investuotojai tipišku atveju gauna pasiūlymo paketą (...) likus 30-45 dienoms, o kartais vos 15 dienų iki kompanijos pardavimo. Informacija yra šykšti ir nebūtinai patikima (...) Labai pasigendama reikiamo uolumo. Ir nelaukite, kad kompanija jums parodytų savo buhalterines knygas ir leistų su jomis susipažinti jūsų buhalteriams. Pristatymų ir garantijų būna labai mažai. Jei vėliau atsirastų kokių nors netikėtumų, tai jau jūsų problema." Tai citata iš Rosemary H. Werrett straipsnio „Brazilija: privatizacijos programa stebina užsienio investuotojus naujomis staigmenomis", *Development Business*, 1996 m. sausio 16.

labai svarbų parametrą. Savarankiškumą, veikimą savo nuožiūra reikia apriboti ir valdyti. Naujoms reguliavimo institucijoms reikalingos palyginti aiškios, paprastos ir nesunkiai įgyvendinamos veikimo gairės.

Telekomunikacijų reguliavimo šešiose įvairiose šalyse tyrimai rodo, kad yra reikalingas teisės veikti savo nuožiūra apribojimas, stabili teisinė aplinka ir patikimos įgyvendinimo institucijos (Levy and Spiller 1996). Autoriai daro išvadą, kad nepriklausoma teismų sistema yra būtina privatizuotų pramonės šakų efektyvaus reguliavimo sąlyga. Tačiau net jeigu ir yra nepriklausoma teismų sistema, ji bus neefektyvi, jei politinis procesas nesugebės nustatyti privalomų teisinių apribojimų. Jei trūksta kurios nors iš šių sąlygų, privatizacija gali duoti visuomenei mažiau naudos. Tik firmos, turinčios korumpuotų ryšių su politiniais lyderiais, gali panorėti siūlyti kainą, kai valstybinės firmos bus privatizuojamos aukciono būdu. Rezultatas bus mažos siūlomos kainos ir pernelyg palankus aukciono nugalėtojo traktavimas ateityje.

Na ir pagaliau jei įmanomi patikimi įsipareigojimai, tai jau nuo biurokratijos stiprumo ir kokybės priklauso, ar šalis pasitenkins paprastomis reguliavimo taisyklėmis. Pavyzdžiui, Jamaika turi gerbiamą nepriklausomą teismų sistemą, tačiau dėl jos menko administracinio pajėgumo patariama taikyti paprastas taisykles (ten pat: 7–9). Tam tikra teisės veikti savo nuožiūra dalis neišvengiamai išlieka. Todėl reguliuotojai turi būti apsaugoti nuo nederamos įtakos skaidriu jų skyrimo procesu, interesų susidūrimų apribojimu ir jų išbuvimo tose pareigose visą kadencijos laiką užtikrinimu, išvaduojančiu juos nuo politinio spaudimo. Kai kas pataria vienai instancijai suteikti plačią jurisdikciją, kuri apimtų kelias reguliuojamas pramonės šakas; tai turėtų ne tik saugoti specialistų išteklius bei patyrimą, bet ir apriboti nederamą politinį kišimąsi. Jei vyriausybė tam tikru mastu atskaitinga visuomenei, tai plačiu pagrindu besiremianti instancija naudosis didesne politine parama ir tada nederamo politinio kišimosi kaina bus didesnė (Smith and Shin 1995: 7). Reguliavimo sistema taip pat turi būti taip organizuota, kad naudotojai turėtų galimybę naudotis efektyvia reguliavimo sistema. Pavyzdžiui, telekomunikacijų regulia-

toriai Naujojoje Zelandijoje ir Jungtinėje Karalystėje kuria sistemas, duodančias naudotojams nuolaidas, jei firmoms nepavyksta patenkinti aiškiai apibrėžtus atlikimo įsipareigojimus (ten pat: 8). Tokia biurokratijos kontrolė yra svarbus dalykas, nes netgi paprasti reguliavimo uždaviniai gali būti paveikti korupcijos.

Apie privatizacijos sąžiningumą ypač daug diskutuojama Rytų Europos ir buvusios Sovietų Sąjungos šalyse, iš socializmo einančiose prie rinkos ekonomikos. Ten didelė valstybės palikimo dalis buvo privatizuota. Korupcijai apriboti pardavimo metu ir po jo reikėjo daugiau dėmesio skirti skaidrios ir patikimos teisinės aplinkos sukūrimui. Tačiau daugumoje šalių to nebuvo padaryta, ir rezultatus buvo galima numatyti iš anksto (Rose-Ackerman 1994; Shelley 1994). Nors pastarajame moksliniame darbe įrodinėjama, kad privatizacija Rytų Europoje ir buvusioje Sovietų Sąjungoje apskritai paėmus buvo naudinga, visgi autoriai nurodo ir rimtus teisinės sistemos trūkumus (Kaufmann and Siegelbaum 1997). Jie įrodinėja, kad investiciniais čekiais pagrįsta masinė privatizacija bei likvidavimas, atrodo, buvo mažiausiai pasiduodantys korupcijai; jai daug palankesnis vadovybės ir darbuotojų atliekamas valstybinio turto išpirkimas bei spontaniška privatizacija dėl jų lėtumo, veikimo savo nuožiūra masto ir skaidrumo stygiaus. Pradiniai vieši vertybinių popierių platinimai, konkursai ir išpardavimai yra pereinamojo pobūdžio pasirinkimai, kurių lėtumą kompensuoja jų skaidrumas ir nepriklausomas administravimas. Šalys, esančios didelio masto privatizacijos proceso viduryje, turi privatizacijos greitį subalansuoti su aiškių teisės normų ilgalaikėmis vertybėmis ir tokiu turto perdavimo procesu, kokį šalies gyventojai laikytų teisėtu.

## Valstybės programų reforma

Daugelis reguliavimo ir finansavimo programų turi stiprius pateisinimus ir todėl jas reikėtų ne panaikinti, o tik reformuoti. Korupcijos renkant mokesčius išvengimas atsisakant juos rinkti nėra priimtinas būdas, o kitos programos yra tik atsakymai į rinkos nesėkmes ir piliečių reikalavimai valstybės paramos ir socialinio

teisingumo. Vienas iš sprendimų būtų modernizuoti būtinus įstatymus pareigūnų savarankiškumui sumažinti, priežiūrai supaprastinti ir jos savavališkumui mažinti. Taisyklių aiškumą galima padidinti viešai paskelbiant jų pateisinimo argumentus. Vyriausybė gali skatinti paprastus, nuo pareigūnų valios nepriklausančius mokesčių, finansavimo ir reguliavimo įstatymus.

*Mokesčių rinkimas*

Reforma dažnai apima mokesčių supaprastinimą ir apmokestinimą tokio pagrindo, kurį sunku paslėpti ar nustatyti sumažintą jo vertę. Verslo mokesčius galima nustatyti nepriklausomai nuo firmos faktinio pelningumo. Korupcijos ir mokesčių išvengimo sumažėjimas kompensuoja sąžiningumo sumažėjimą. Pavyzdžiui, Meksika įvedė alternatyvinį minimalų mokestį, sudarantį 2 procentus nuo firmos turto realios vertės. Firma moka šio mokesčio ir šiaip jau mokėtino įmonių mokesčio maksimalų dydį. Smulkiojo verslo įmonės moka vienkartinį mokestį už kiekvieną įdarbintą žmogų, o vidutinio dydžio įmonės apmokestinamos pagal jų apyvartos dydį. Visos tos reformos davė valstybei papildomų įplaukų dėl to, kad sumažėjo mokesčių išvengimas ir korupcija. Kai kurios kompanijos skundėsi neteisingu jų traktavimu, tačiau teismai patvirtino, kad jos buvo apmokestintos teisėtai (Das-Gupta and Mookherjee 1998: 311–312). Tačiau tokios reformos vargu ar pakankamos, jei mokesčių rinkėjai neturi paskatų dirbti efektyviai ir jei už nepilną mokesčių sumokėjimą nėra baudžiama. Pavyzdžiui, mokesčių sistemos supaprastinimas Filipinuose akivaizdžiai davė mažiau naudos negu galėjo, nes nebuvo imtasi žygių pagerinti mokesčių rinkėjų ir jų mokėtojų paskatas (ten pat: 410).

Reformuojant Meksikos muitinių darbą, muitinės procedūrų Meksiko oro uoste buvo sumažinta nuo šešiolikos iki trijų. Sistema buvo modernizuota siekiant sumažinti vilkinimą, gerokai buvo sumažintas personalas. Likusiems dirbti pareigūnams buvo padidinti atlyginimai, padidintas ir sistemos patikimumas ir efektyvumas.[45] Nors Meksikos patirtis rodo, kad pradines pajamas

[45] Dick (1992: 24-27); „Oro uosto muitinė per metus surenka 3 milijardus Meksikos pesų", *El Economista*, 1992 m. vasario 13.

išlaikyti sunku (Morris 1997: 91), vienas vyriausybės pareigūnas pareiškė, kad tos reformos žymiai padidino muitinės pajamas,[46] o verslininkai sako, kad sutrumpėjo laukimo laikas, sumažėjo korupcija ir vagystės.

Šalies mokesčių rinkimo sistemos sėkminga reforma turėtų leisti sumažinti nominalias tarifų ir mokesčių normas. Tai gali leisti ištrūkti iš spąstų, kai dideli mokesčiai veda prie jų vengimo, o vengimas veda prie mokesčių didinimo ir dar didesnio jų vengimo. Klasikinį to pavyzdį duoda tyrimai, atlikti Indijoje. Nepaisant mokesčių didinimo, bendros valstybės įplaukos sumažėjo, nes išaugo korupcija ir buhalterijos knygose neatsispindinti veikla. Tokiais atvejais persilaužimą galima pasiekti tik mokesčių sistemos struktūros ir administravimo radikalia reforma. Vargu ar gali pakakti paprasčiausio mokesčių rinkėjų atlyginimų ar priežiūros didinimo (Das-Gupta and Mookherjee 1998: 101–102).

*Reguliavimas ir valdžios paslaugų paskirstymas*

Ekonomistai jau seniai rekomenduoja reguliavimo reformas, apribojančias reguliuotojų savarankiškumą, veikimą savo nuožiūra. Pavyzdžiui, reguliuoti aplinkos apsaugai jie remia rinkos dėsniais grindžiamas schemas, tokias kaip nuotėkų apmokestinimas ar leidimų pardavinėjimas. Jie taip pat rekomenduoja įvesti naudotojams mokestį už tas valdžios paslaugas, kurių trūksta. Tos reformos dažnai turi dar ir papildomą pranašumą – jos sumažina paskatas korupcijai, pakeisdamos kyšius teisėtais mokėjimais. Vandens ir teisės ganyti gyvulius pardavinėjimas, teisės teršti aplinką nusipirkimas, importo ir eksporto licencijų pardavinėjimas gali padidinti valdžios operacijų efektyvumą, apribojant korupciją. Eilių problemą galima išspręsti įvedus diferencijuotus mokesčius, kurių dydis priklausytų nuo prašytojo aptarnavimo greičio (Lui 1985). Pavyzdžiui, JAV pasų išdavimo įstaiga numato paspartintą aptarnavimą už tam tikrą mokestį.[47] Privačių asme-

[46] „Meksiko subtiliai sureguliuota muitinės zona aplenkė Šiaurės Amerikos laisvosios prekybos sutartį", *Reuters News Service*, 1993 m. vasario 24.

[47] Žr.: http://www.travel.state.gov/passport_expedite.html.

nų ir firmų tyrimai Pakistane ir Indijoje rodo, kad kai korupcija labai paplitusi, šalies firmos ir net visai neturtingi piliečiai norėtų mokėti teisėtus mokesčius už geresnį aptarnavimą (Paul 1995; Rose-Ackerman and Stone 1998). Visuose tokio pobūdžio planuose paslaugas pirmiausia gauna tie, kurie už jas daugiausia moka, ir tie mokėjimai yra teisėti, o ne kyšių pavidalo.

Į paskatas orientuoti planai, jei tik jie tinkamai sudaryti, reiškia ne reguliavimo panaikinimą, o tokį jo pertvarkymą, kuris leistų efektyviau pasiekti įstatymuose numatytus tikslus. Labiau decentralizuotų paskatų mechanizmų naudojimas reguliavimui skiriasi tiek nuo paprasčiausio įstaigos neveiklumo, tiek nuo vergiško atsidavimo verslo interesams. Tokiose srityse kaip oro ir vandens teršimas rinkos kriterijai ir efektyvumas reikalauja reguliavimo, o ne jo atsisakymo. Finansinių paskatų naudojimas gali padėti pasiekti geresnį išvalymą, negu naudojant komandinį bei kontrolinį reguliavimą. Tokie planai gali užtikrinti tikrą reformą, o ne išpardavimą reguliuojamoms firmoms. Dėl to jiems gali priešintis kaip tik tos firmos, kurios šlovina rinkos privalumus kituose kontekstuose. Efektyviam reguliavimui reikia rūpintis ir išlaidomis, ir nauda; tai nereiškia reguliavimo sumažinimo (Ackerman and Stewart 1988; Lave 1981; Schultze 1977).

Korumpuotose sistemose rinka grindžiamos reformos gali teisėtus mokėjimus pakeisti kyšiais. Deja, reguliuojamos firmos gali priešintis reformoms, kurios mažiau korumpuotose šalyse būtų laikomos išlaidas mažinančiomis. Pavyzdžiui, Meksikoje dauguma firmų nepalaikė siūlymų aplinkos teršimo komandinį bei kontrolinį reguliavimą pakeisti grindžiamu paskatomis. Pasak vieno komentatoriaus, „tarp aplinkos priežiūros inspektorių labai paplitusi korupcija reiškia, pasak vieno verslininko, kad 'paprastai pigiau atsieina duoti kyšį pareigūnui, negu ką nors tobulinti'".[48] Be to, korupcija gali pakirsti reformas lygiai taip pat, kaip ji gali pakirsti ir labiau įprastas komandavimo ir kontroliavimo pastangas. Firmos gali ir toliau papirkinėti pareigūnus, kad šie iškraipy-

[48] „Perėjimas prie švaresnio oro", *Financial Times*, 1996 m. balandžio 10.

tų stebėjimų ataskaitas. Aišku, kad valstybės pareigūnus reikia tinkamai motyvuoti ir prižiūrėti. Tačiau paskatomis grindžiamos sistemos supaprastina darbą sąveikaujantiems su reguliuojamomis firmomis biurokratams. Pavyzdžiui, aplinkos apsaugos srityje vyriausybei nebereikia leisti įsakymų, atsižvelgiančių į firmos specifiką. Valstybinė agentūra tik seka teršimo mastus ir nustato, kiek firmos turėtų už tai mokėti. Vykdyti programą gali padėti ir privačios įstaigos. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose Čikagos prekybos rūmai yra ta vieta, kur perkamos ir parduodamos federalinės vyriausybės suteikiamos teisės išmesti į atmosferą sieros dioksidą.[49]

Reformos, leidžiančios firmoms teisėtais būdais mokėti už deficitinę naudą ar išlaidų išvengimą, gali apriboti paskatas korupcijai. Net jei vienos firmos daro žalą kitoms, kaip tai matome aplinkos apsaugos srityje, rinkos principais grindžiamos reformos gali padėti ne tik efektyviau paskirstyti valymo išlaidas, bet ir apriboti korupciją. Tačiau korumpuoti teršėjai neturės paskatų remti tokias reformas, jei jie šiuo metu kyšiais išvengia daugumos savo pareigų vykdymo. Kad tokios reformos taptų įmanomos, valstybė turi pirma užtikrinti jų, kaip reguliuojančio prižiūrėtojo, patikimumą.

### *Socialinių pašalpų programų reforma*

Suprantama, kad vartotojų mokesčiai nėra tinkamas būdas paskirstyti neturtingiesiems skirtas paslaugas. Tačiau jei ta paslauga jau paskirstyta per kyšius, tai teisėta mokesčių sistema gali būti priimtinas antras pagal gerumą atsakas į tų paslaugų ribotumą. Kaip alternatyva, komunalinės paslaugos gali būti teikiamos nepasiturintiems, kurie, jei nori, gali jas perparduoti kitiems. Ir priešingai, jei siekiama užtikrinti, kad neturtėliai iš tikrųjų patys pasinaudotų valstybės teikiamomis privilegijomis, tokiomis kaip sveikatos apsauga ar švietimas, prisireiks daugiau tiesioginių

[49] „Taršos aukciono vadovas jau pasirinktas: Aplinkos apsaugos agentūra pasirinko Čikagos prekybos rūmus rengti leidimų aukcioną elektrinėms sieros dioksido išmetimui", *New York Times*, 1992 m. rugsėjo 28.

antikorupcinių priemonių. Čia ir vėl programos supaprastinimas gali tapti galinga antikorupcine strategija. Vienas iš supaprastinimo tipų apima tinkamumo nustatymą – kiekvienas iki galo neišbaigtas sprendimas kelia korupcijos pavojų. Kraštutiniu atveju paslaugas galima paskirstyti loterijos būdu; nors tai gali būti nesąžininga neišlošusių atžvilgiu, visgi bent jau laimingieji laimėtojai įgauna gerus šansus iš tikrųjų gauti priėjimą prie naudos.

Antrasis supaprastinimo būdas liečia pačios programos pobūdį. Jei pašalpos natūra teikimo programos kiaurai korumpuotos, tai pašalpos išmokėjimas grynais pinigais pašalina daug paskatų korupcijai. Pavyzdžiui, programų dažnai išpūstam valstybės valdymo aparatui besivystančiose šalyse mažinti apžvalgoje Pasaulio bankas rekomenduoja tiesiogines pinigines išmokas tiems, kurie dėl to neteks darbo. Bankas tvirtina, kad tokie mokėjimai „leidžia apeiti pasiimančią savo dalį biurokratiją, su kuria kartais tenka susidurti sudėtingesniuose perkvalifikavimo ir tikslinio kreditavimo planuose" (World Bank 1991: 21).

Na, o jei išmokos grynais pinigais nėra perspektyvi alternatyva, tai tiekėjų stebėjimo sunkumas gali pastūmėti vyriausybę paprastų, sunkiai sufalsifikuojamų kriterijų link. Nors jie gali būti ir neidealūs smarkiai prižiūrimos biurokratijos atveju, visgi toks pasirinkimas gali būti vienintelis priimtinas. Kartais gali būti naudingos tokios paskatų sistemos, kai naudojamos priemonės, panašios į naudojamas rinkoje. Pavyzdžiui, jei vyriausybė pasitelkia privačius tiekėjus subsidijuojamoms paslaugoms teikti, tai ji gali sukurti pavaduojančią prekiavimo sistemą. Tiekėjas tada gaus pagalvės mokesčius už subsidijuojamus klientus tik jei sugebės pritraukti pelningus, mokius klientus. Taigi mokūs klientai veiks kaip vargingų klientų „pavaduojantys pirkėjai". Toks kontroliavimo metodas bus sėkmingas tik jei mokūs klientai pageidaus tokių pačių paslaugų kaip ir vargingieji ir jei jų negąsdins paslaugų naudojimo kartu su vargšais perspektyva. Taip pat paslaugų tiekėjams gali būti sunku atskirti, kurie paslaugų pageidaujantys klientai mokūs, o kurie ne. Taip pat negalima leisti duoti kyšius už teisę veikti apsimetus pavaduojančiais pirkėjais. Nepaisant to, gali būti visiškai įmanoma sukurti tokias sąlygas plačioje medici-

nių ir švietimo paslaugų srityje (Rose-Ackerman 1983). Tačiau net jei tai ir įgyvendinama, toks metodas yra atsakas tik į vieną sukčiavimo atmainą. Tiekėjams bus sunku pabloginti kokybę ir vis dėlto išsaugoti teisę į subsidijuojamas išmokas. Tačiau plane nieko nenumatyta dėl nesąžiningų bandymų patekti į pašalpos gavėjų sąrašus apribojimo – tam reikia kitokių priemonių.

Akivaizdu, kad tų reformų vertė priklauso nuo to, kiek kainuos valstybės pareigūnų lankstumo apribojimas. Kartais tam tikrą korupcijos pavojų galima toleruoti dėl naudos, kurią teikia programos administravimas kiekvienu konkrečiu atveju. Tačiau net ir tokiais atvejais skaidrumas ir viešumas gali padėti įveikti paskatas korupcijai.

## Konkurencinis spaudimas administracijoje

Korupcija dažnai yra įsitvirtinusi biurokratijos hierarchinėje struktūroje. Žemesnio rango pareigūnai ima kyšius ir dalį jų perduoda aukštesnio rango pareigūnams – kartais išankstinių mokėjimų už pačias pareigas pavidalu. Na ir atvirkščiai – aukštesnio rango pareigūnai gali taip organizuoti ir racionalizuoti korupcijos sistemą, kad būtų išvengta pragaištingos žemesnio lygio pareigūnų tarpusavio konkurencijos. Aukščiausieji pareigūnai tada gali dalintis pelną su savo pavaldiniais ir galbūt panaudoti juos atlikti pavedimams, perduoti lėšoms bei kitiems rizikingiems darbams, už kuriuos gresia areštas. Norint suardyti tokią struktūrą, reikia viską reorganizuoti iš pagrindų.

Vienas iš metodų leidžia kūrybiškai panaudoti konkurencinį spaudimą valdžios aparato viduje. Biurokratija paprastai vaizduojama kaip medis, kur kiekvienas pareigūnas atsakingas savo viršininkams už specifinės užduoties įvykdymą. Pavyzdžiui, pareigūnai visi gali teikti tą pačią paslaugą, sakykim, išdavinėti leidimus statyboms, tik kiekvienas jų aptarnauja kitą rajoną. Kol tie pareigūnai turi veikti savo nuožiūra, tokia organizacinė forma kiekvienam pareigūnui tam tikru mastu teikia monopolinės galios klientų atžvilgiu. Tokia organizacinė schema yra aiški ir gerai

organizuota, tačiau jos padarinys gali būti viską kiaurai persunkusi korupcija. Tos patologijos galima išvengti pareigūnams pavedus teikti visiems tas pačias paslaugas. Galima padaryti taip, kad jų jurisdikcijos daugiau ar mažiau sutaptų – tai sudarys galimybę klientams pasirinkti, į kurį biurokratą kreiptis. Kadangi klientai tada galės kreiptis į bet kurį iš keleto pareigūnų ir, jei vienas pavarys, eiti pas kitą, jau nė vienas pareigūnas nebeturės labai daug monopolinės galios. Taigi nė vienas negalės gauti labai didelio kyšio.

Kokiomis sąlygomis konkuruojanti biurokratija yra realistinė reformos strategija? Tinkamiausias tam atvejis yra kai valstybės teikiama nauda prieinama visiems besikreipiantiems. Panagrinėkime kad ir tokį kasdienišką atvejį kaip pašto ženklų pardavinėjimas (Alam 1991). Kiekvienas gali nusipirkti pašto ženklų neverčiamas įrodyti, ko jis vertas kaip pilietis. Tai reiškia, kad galimybė pareigūnui veikti savo nuožiūra yra maža. Jei koks nors tarnautojas pradėtų reikalauti kyšio, klientai paprasčiausiai galėtų eiti prie kito langelio ar į kitą pašto skyrių. Žinoma, tarnautojai gali imti arbatpinigius už nemokamų pašto ženklų išdavimą, tačiau jau dėl paties šio produkto pobūdžio palyginti nesunkiai galima įvesti finansinę kontrolę. Šis paprastas atvejis iliustruoja pagrindinius reikalavimus sėkmingam konkuruojančios biurokratijos įvedimui. Reikia, kad žmonės turėtų teisę į kokią nors naudą ir kad pareigūnams būtų sunku duoti klientams daugiau, negu jiems priklauso. Tada galimybė pakartotinai kreiptis į kitą pareigūną apribos kiekvieno atskiro biurokrato galimybę imti kyšius. Jei tų sąlygų *nesilaikoma,* klientai ir pareigūnai tampa slaptais sąjungininkais ir nori ir toliau jais būti. Tada kyšius pamažins tik kitų korumpuotų pareigūnų buvimas, tačiau valstybės nuostoliai išliks dideli. Taigi konkuruojančios biurokratijos modelio įgyvendinamumas labai priklauso nuo aukštųjų lygių biurokratų sugebėjimo sekti rezultatus. Jiems nereikia galimybės patiems stebėti kyšius, tačiau jie turi būti pajėgūs stebėti rezultatą. Pašto ženklų pavyzdyje aukštesnioji valdžia turi sugebėti sekti, kiek ženklų parduota, ir priversti žemesniojo lygio pareigūnus atsiskaityti už gau-

tas pajamas. Hierarchija vis dar reikalinga, tačiau jos funkcijos pasislenka ne elgesio, o rezultatų stebėjimo link.

Tais atvejais, kai pareigūnai turi nuspręsti, ar prašytojas turi teisę gauti kokią nors privilegiją, pavyzdžiui, licenciją ar leidimą, konkuruojanti biurokratija kai kuriomis sąlygomis taip pat turi perspektyvų. Sakykime, kad kokia nors privilegija, pavyzdžiui, pasas ar vairuotojo pažymėjimas, nėra deficitinė, tačiau suteikiama tik tokią teisę turintiems prašytojams. Jos gavimo kriterijai aiškūs ir žinomi tiek klientams, tiek pareigūnams. Neturintys tam teisės prašytojai be kyšio jos gauti negali; turintys tokią teisę gali pranešti apie kyšio reikalavimus ir pakartotinai kreiptis į kitą pareigūną, jei pirmasis užsiprašytų per didelio kyšio. Sakykime, kad piliečiai nežino, korumpuotas ar nekorumpuotas tas pareigūnas, kol iš jų nepareikalaujama kyšio. Jei biurokratija konkurencinė, tai turintys teisę į kokią nors privilegiją prašytojai mokės kyšio pavidalu ne daugiau, negu atsieitų kreiptis į kitą pareigūną, turint galvoje tai, kad ir kitas pareigūnas gali pareikalauti kyšio. Kai kurių pareigūnų nepaperkamumas tokiomis sąlygomis padidins kyšius, kuriuos duoda neturintys teisės gauti tą privilegiją prašytojai, ir gali kai kuriuos iš jų atbaidyti; pajamos iš kyšių sumažės ir paskatins kai kuriuos anksčiau korumpuotus pareigūnus persiorientuoti, dėl to dar labiau padidės atskleidimo rizika ir t. t. Kyšininkavimas yra lošimas tiek piliečiams, tiek pareigūnams, kuriems reikia turėti galvoje galimybę, jog pilietis praneš, kad iš jo reikalauta kyšio. Jei statymai šiame lošime taptų per daug nepalankūs, pareigūnai liausis reikalauti kyšių ir nebeaptarnaus neturinčių teisės prašytojų (Cadot 1987). Šitaip atsitiko Indonezijoje aštuntajame dešimtmetyje tarp pareigūnų, kurie varžėsi dėl privilegijos tvirtinti užsienio investuotojų pasiūlymus investuoti. Konkurencija tarp jų buvo tokia didelė, kad nunyko tos pajamos, kurias jie gaudavo „už greitumą" ir korupciniai reikalavimai nebegalėjo išlikti.[50] Vėliau prezidentas Suhart, atrodo, išsprendė šią „problemą", įtvirtindamas tokius sprendimus prezidentūroje.

[50] Theodore Smith, „Korupcija, tradicijos ir permainos", *Indonesia*, 1971 m. balandžio 11, cituojama pagal: Carino (1986: 179).

Net jei kyšių davėjai neturi teisės į privilegijas, kurių jie siekia, konkuruojanti biurokratija vis tiek gali duoti tam tikros naudos. Nors neturintieji tokios teisės ir toliau duos kyšius, tie kyšiai bus jau mažesni, nes galima mėginti kreiptis į kitus pareigūnus (Rose-Ackerman 1978: 155–159). Deja, šiuo atveju teigiamoji užburtoji spiralė nesusidarys. Panagrinėkime, pavyzdžiui, korupciją išduodant vairuotojo pažymėjimus. Automobilių departamento kai kurių pareigūnų nepaperkamumas padidins korumpuotųjų pajamas ir paskatins ateityje daugiau pareigūnų tapti korumpuotais. Tačiau daugėjant korumpuotų pareigūnų, pajamos iš kyšių mažės ir gali nusistovėti stabili tarpinė padėtis. Tačiau dėl konkurencijos sumažėję kyšiai paskatins daugiau neturinčiųjų teisės į kokią nors privilegiją duoti kyšius. Tokiõs sistemos socialinė kaina gali būti didelė, kai keliuose pasirodys daug už kyšius gavusių vairuotojo pažymėjimus eismo dalyvių.

Konkuruojančios biurokratijos vertingumas ribotas tais atvejais, kai pareigūnai, tokie kaip mokesčių rinkėjai ar policijos darbuotojai, veikiau skirsto išlaidas, o ne dalina privilegijas. Nepaisant to, konkurencija čia gali bent jau sumažinti kyšius. Policijos pareigūnams, kuriems pavesta kontroliuoti neteisėtas firmas, gali būti suteikta teisė vykdyti savo pareigas iš dalies sutampančiuose rajonuose. Tada lošimo ar narkotikų platinimo verslo atstovai nenorės taip daug mokėti kokiam nors vienam policijos pareigūnui, nes po jo gali pasirodyti antras ir vėl pareikalauti kyšio. Joks atskiras policijos pareigūnas negalės užtikrinti apsaugos ir pareikalauti už tai didelio kyšio. O žemas policijos pareigūnams duodamų kyšių lygis gali paskatinti kai kuriuos iš jų gerai pasvėrus visą kyšių ėmimo naudą ir pavojus išlikti nepaperkamiems (Rose-Ackerman 1978: 159–163).

Pareigūnai, kuriems pavesta įgyvendinti reguliuojančius įstatymus ar teisingai tvarkyti naudos programas, truputį panašūs į policijos pareigūnus. Jiems verslininkai gali duoti kyšius, kad nekreiptų dėmesio į pažeidimus, o tvarkantiems programas kyšiai gali būti duodami už paskirstymo taisyklių pažeidimą. Todėl ir šiuo atveju tinkamas sprendimas gali būti įgyvendinimo rajonų dalinis sutapimas. Pavyzdžiui, Brazilijoje aštuntajame dešimtme-

tyje korupciją vykdant žemės reformos programą viename mieste pavyko suvaldyti kelių agentūrų konkuravimo dėka. Tie, kurie nusiskųsdavo vienos agentūros pareigūnų vykdomu kyšių prievartavimu, galėdavo kreiptis į kitos agentūros pareigūnus kompensacijos (Cohen and Bunker 1983: 109).

Žinoma, policininkai, gamyklų inspektoriai ir programų tvarkytojai gali atsakydami į tai organizuotis į slaptas grupes kyšiams iš firmų ir pavienių asmenų prievartauti. Taip atsitikdavo pakankamai dažnai, kad tai būtų galima laikyti realia problema. Tačiau kartais įmanoma sudaužyti tokius kartelius, pasitelkus teisėsaugos pareigūnus ar inspektorius iš įvairių politinių jurisdikcijų – vietinės, valstijos ir federalinės. Nors slaptų grupių kartais pasitaiko ir taip padarius, visgi apskritai tada organizuotis sunkiau. Brazilijos atveju anksčiau aprašyta slapta grupė buvo ribota dėl to, kad pareigūnai iš skirtingų agentūrų mažai teturėjo tiesioginių kontaktų. Antrajame mieste, kur taip nebuvo padaryta, korupcija klestėjo (Cohen and Bunker 1983).

Nors konkuruojanti biurokratija gali numušti kyšių dydį ir taip sumažinti kai kurių potencialiai korumpuotų pareigūnų skatinimą, sumažėję kyšiai paskatins daugiau pavienių asmenų ir firmų mestis į neteisėtą rinką. Svarbiausias klausimas šiuo atveju yra toks, ar kyšininkavimo socialinė kaina atvirkščiai proporcinga kyšių dydžiui? Pasvarstykime, pavyzdžiui, mokesčių pareigūnų Indijoje atvejį. Kiekviena mokesčių inspekcija čia organizuota taip, kad pareigūnų jurisdikcijos iš dalies susiliejusios. Inspekcijos, turinčios daug pagalbinio personalo, veikė prasčiau už mažiau personalo turinčias inspekcijas. Kai kas mano (Arindam Das-Gupta ir Dilip Mookherjee 1998: 236), kad didesnėse inspekcijose daugiau pareigūnų varžosi dėl kyšių, kuriuos mokesčių mokėtojai duoda už tai, kad jų mokesčiai būtų sumažinti. Tai numuša kyšių dydį. Kai tikimybė susilaukti bausmės maža, maži kyšiai neskatina daugelio pareigūnų elgtis sąžiningai, užtat skatina daugiau mokesčių mokėtojų duoti kyšius už tai, kad juos traktuotų ne taip kaip kitus. Darant prielaidą, kad fiksuota korumpuotų paslaugų paklausos kreivė žemės, potencialiai korumpuoto pagalbinio personalo pasiūlos didėjimas numuš kyšių dydžius ir sandoriai taps

labiau korumpuoti. Yra žinių apie panašią padėtį Nepale, kur muitinės pareigūnai lenktyniavo tarpusavyje, besistengdami už kyšius mažinti muito mokesčius. Prekiautojai apguldavo tuos muitinės postus, kur muito mokesčių ir kyšių suma buvo mažiausia. Kai kurie pareigūnai, mėgindami mažinti konkurenciją, samdydavo banditus puldinėti tiems prekiautojams, kurie pasirinkdavo kelius, palankius kitiems korumpuotiems pareigūnams (Alfiler 1986: 48). Atkreipkite dėmesį į svarbų bruožą, kuriuo ši situacija skiriasi nuo teisėsaugos atvejo. Tas, kuris verčiasi azartiniais lošimais ar narkotikų prekyba, niekada negali jaustis saugus dėl to, kad bet kuriuo momentu gali pasirodyti naujas policininkas areštuoti jo ar pareikalauti kyšio. O mokesčių atveju pareigūnai gali varžytis, kuris suteiks galimybę pažeisti mokesčių įstatymus, tačiau kai jau mokesčių mokėtojas sumokėjo žemesniojo lygio pareigūnui, nė vienas kitas to paties lygio pareigūnas neturi teisės įsikišti į šį reikalą. Stebėjimas iš aukščiau reikalingas padidinti rizikai, su kuria susiduria korumpuoti pareigūnai.

## Antikorupcinių įstatymų atgrasantis poveikis

Visose šalyse yra nusistovėjusi riba, skirianti neteisėtą kyšininkavimą nuo priimtinų „geros valios dovanų“. Šalys skiriasi tik tuo, kur yra ši riba, tačiau šiame skyriuje aš laikau tai objektyviai egzistuojančiu dalyku ir ieškau efektyvios atgrasymo strategijos. Aš siūlau sankcionavimo strategijas nukreipti į atgrasinimo efekto, pasireiškiančio areštu ir nubaudimu, didinimą ir į atlyginimą tiems, kurie pateikė dokumentuotus įrodymus apie korupcinius veiksmus.

Optimalus korupcijos mastas nėra nulinis net ir laikant beverte kyšių davėjų gautą naudą. Atsižvelgiant į prevencijos išlaidas, atgrasymo išlaidų lygį reikia nustatyti ties ta vieta, kur ribinė nauda prilygsta ribinėms išlaidoms (Anechiarico and Jacobs 1996; Becker and Stigler 1974; Rose-Ackerman 1978: 109–119). Atgrasymas nuo nusikalstamos veikos priklauso nuo jos atskleidimo ir nubaudimo tikimybės ir nuo bausmės – ir tos, kurią numato teisinė sistema, ir subtilesnės – tokios kaip gero vardo praradimas ir gėda (Becker 1968). Teisėtvarkos organai gali keisti bet kurį iš šių kin-

tamųjų arba juos abu, tačiau neturime tvirtų empirinių jų santykinės svarbos įrodymų.[51]

Korupcijos atskleidimo sėkmė priklauso nuo susijusių su ja žmonių pranešimų apie ją. Dažnai tam tikslui prisireikia, kad pareigūnai pažadėtų būti atlaidūs vienam iš dalyvių. Tai teisėsaugos pastangoms sukuria svarbų paradoksą. Didelė bausmės tikimybė turi atgrasinti nuo korupcijos, tačiau didelę atskleidimo tikimybę galima realizuoti tik jei kam nors pažadama švelnesnė bausmė. Aš pradėsiu nuo atgrasinimo, paremto laukiama bausme, svarstymo, po to apsvarstysiu strategijas, kai atsižvelgiama į bausmės sąveiką su atskleidimo tikimybe.

Kadangi korupciniam sandėriui reikia dviejų žmonių, tai nusikaltimas neįvyks, jei įstatymas gali atgrasyti bent vieną iš tų dviejų. Kai kuriose šalyse kyšių davėjai traktuojami švelniau negu kyšių ėmėjai (Hepkema and Booysen 1997). Kai kurios šalys kyšių davimą netgi nelaiko nusikaltimu.[52] Kitose šalyse yra atvirkščiai – baudžiamoji teisė skiria „aktyviąją" ir „pasyviąją" korupciją. Kyšio davėjas laikomas „aktyviąja" puse, o valstybės pareigūnas – „pasyviąja" (Vermeulen 1997). Tie skirtumai neapima didelės atvejų įvairovės. Dažnai valstybės pareigūną galima laikyti aktyviąja puse, prievartaujančia duoti kyšį (Meny 1996: 311). Praktikoje skirtumas tarp aktyviosios ir pasyviosios korupcijos, tarp kyšių prievartavimo ir jų davimo mažai ką tereiškia, nes, kad korupcijos aktas galėtų įvykti, prieš tai abi pusės turi susitarti.

Vietoj to korupciją galima naudingiau išskirti remiantis jos daroma socialine žala. Pradėsime nuo svarstymo, ar kyšio davėjas

[51] Viename darbe naudojantis 1970–1984 metų JAV duomenis parodyta, kad nuo korupcijos atgrasina tiek didesnė nuteisimo tikimybė, tiek ilgesni laisvės atėmimo terminai (Goel and Rich 1989).

[52] Viename interviu Taivane 1995 metais šalies teisingumo ministras Ma Ying-Jeou skundėsi, kad Taivano teisė kyšio siūlymą nelaiko nusikaltimu. Jis pareiškė, kad tokio teisės pažeidimo nebuvimas „atrodo, skatina verslininkus dalinti visokiausias dovanas" ir yra „pagrindinė kliūtis, trukdanti išrauti su šaknimis *hung bao* kultūrą (pinigų raudonuose vokuose davimą pareigūnams)". Cituojama pagal straipsnį „Ma - pagrindinis žmogus", *Far Eastern Economic Review*, 1995 m. kovo 23. Ir atvirkščiai, Čilėje kyšio davimas yra kriminalinis nusikaltimas, o jo ėmimas - ne, jei tik jis nelydimas kitų nusižengimų (Hepkema and Booysen 1997: 415).

turi teisę į gaunamą privilegiją ir kokia ta privilegija – deficitinė ar nedeficitinė.[53] Tai pagimdo tris kategorijas: neteisėtą naudą, teisėtą bet deficitinę naudą ir teisėtą naudą, kuri nėra deficitinė, jei tik skirstoma sąžiningai. Jei teikiama nauda teisėta, tai socialinė korupcijos žala yra iškraipymai, atsirandantys dėl korupcinių kyšių. Jei nauda yra teisėta, bet deficitinė, tai korumpuotas pareigūnas teikia pirmenybę kyšių davėjams, o ne kitiems potencialiems pretendentams į tą naudą. Socialinė žala yra korumpuotos programos paskirstymo pagal pasiryžimą papirkinėti, o ne pagal nustatytus kriterijus grynosios išlaidos. Na ir paskutinis atvejis, kai nauda gali būti teisėta ir ji tampa deficitine tik dėl to, kad valstybės pareigūnai korumpuoti. Socialinė kaina tada yra iškraipymai, kuriuos sukuria pareigūnų pastangos gauti kyšių. Sprendžiant klausimą, kaip paskirstyti teisėsaugos pajėgas, svarbiausias rodiklis turėtų būti socialinės žalos dydis. Apskritai didžiausią prioritetą reikėtų teikti korupcijai skirstant neteisėtą naudą. Teoriškai sunku vertinti, klasifikuoti korumpuotus sandėrius, darančius poveikį teisėtos naudos paskirstymui. Socialinė kaina priklauso, viena vertus, nuo žalos, kurią daro pasiryžimo duoti kyšius kriterijaus naudojimas, ir, kita vertus, nuo neefektyvumo bei nelygybės, atsirandančių dėl pareigūnų pastangų kurti kliūtis ir deficitus.

O dabar pereikime prie bausmės strategijų. Įvairių korupcijos rūšių socialinės žalos klasifikavimas gali padėti nustatyti jų įgyvendinimo prioritetus. Tačiau nuteistiesiems faktiškai skiriamas bausmes reikia susieti ne su tomis socialinėmis žalomis, o su korumpuoto asmens gauta nauda. Remiantis prielaida, kad visuomenė korupcines pajamas vertina neigiamai, tikslas yra kiek įmanoma sumažinti korupciją, turint galvoje ribotus teisėsaugos išteklius. Norint atgrasinti nuo kyšininkavimo, bent vienai korumpuoto sandėrio pusei turi grėsti bausmė, proporcinga jos gautos naudos dydžiui. Kadangi realiai pavyksta aptikti ir nubausti tik už nedidelę

[53] Shleifer and Vishny (1993). Teisės ir ekonomikos specialistai skiria kyšininkavimą ir kyšio prievartavimą priklausomai nuo to, kaip elgiamasi su kyšio davėju: jis „traktuojamas palankiau negu priklauso", ar turi duoti kyšį, kad su juo būtų elgiamasi kaip priklauso (Ayres 1997: 1234-1238; Lindgren 1988: 824). Tačiau praktikoje dažnai pasitaiko vieno ir antro derinys (Ayres 1997: 1236-1237).

dalį korupcijos atvejų, tai nubaustasis turėtų netekti keleriopai daugiau, negu gavo iš vieno korupcijos atvejo. Vertinant grynai atgrasinimo nuo korupcijos požiūriu, teisėtvarkos pastangos gali būti nukreiptos į bet kurią korupcinio sandėrio pusę. Tačiau vertinant priimtinumo visuomenei požiūriu, kyšininkai, siekiantys teisėtos naudos, tikriausiai bus ne smerkiami, o susilauks viešosios nuomonės palankumo. Tačiau vertinant bet kuriuo požiūriu prasikaltusieji turi susilaukti bausmės, kurios dydis priklausytų nuo to, kiek korupcija jiems atnešė naudos.

Pareigūnų bausmės turėtų būti susietos su jų gaunamų kyšių dydžiu ir su demaskavimo tikimybe. Jei bausmių dydis nepriklausys nuo kyšių dydžio, tai antikorupciniai veiksmai greit susidurs su paradoksu. Didelė pastovaus dydžio bausmė sumažins korupcijos atvejų dažnumą, bet padidins kyšius. Jei bausmė didelė, tai pareigūnai, kad rizikuotų imti kyšius, privalo gauti iš jų atitinkamai didelį pelną. Todėl piniginės baudos už kyšių ėmimą turi didėti sparčiau negu didėja kyšiai (Rose-Ackerman 1978: 109–135). To galima pasiekti, susiejant uždėtas baudas su kyšių dydžiu arba didinant sugavimo riziką, kai didėja kyšių dydžiai. Tačiau jei mažų kyšių atveju sugavimo tikimybė maža, tai bauda už kiekvieną aptiktą nusižengimą turi atspindėti mažą aptikimo tikimybę. Tai gali reikšti, kad sugauti mažų kyšių ėmėjai susilauks didesnės bausmės negu ėmusieji didelius kyšius.

Kitoje korupcinio sandėrio pusėje pastovaus dydžio bausmės kyšininkams sumažins ne tik korupcinių paslaugų paklausą, bet ir kyšių dydį. Tačiau tai neturės ribojančio poveikio, kai tik kyšininkas peržengs korupcijos slenkstį. Kad toks ribojantis efektas atsirastų, kyšių davėjams uždedamas baudas reikia susieti su jų pajamomis (pavyzdžiui, su papildomu pelnu), o ne su kyšio dydžiu.[54]

[54] Kita vertus, jei potencialiai korumpuotos firmos bandytų tai daryti pakartotinai, jas galima atgrasinti procedūromis, draudžiančiomis korumpuotoms firmoms keletą metų sudarinėti kontraktus su valdžia. Kad turėtų ribojantį poveikį, toks draudimas turi būti susietas su atskleistos korupcijos rimtumu. Tokio draudimo pavyzdžių pateikiama straipsnyje „Singapūro skandalais paženklintų firmų juodieji sąrašai", *Nikkei Weekly*, 1996 m. vasario 19, ir Thacher (1995) straipsnyje, kur aprašyta Niujorko mokyklų statybos žinybos veikla.

Kyšiai reiškia išlaidas tiems, kurie juos duoda; bausmės neturi būti susiejamos su tomis išlaidomis, nebent jos gerai pavaduotų kyšio davėjo gautą naudą.

Amerikos teisė bausmių sąraše mažai tepripažįsta kyšių davėjų ir kyšių ėmėjų asimetriją. Bausmės yra lygiareikšmės – tiek kyšių davėjai, tiek jų ėmėjai gali būti nubausti „baudomis, kurių dydis turi neviršyti vertybės (t. y., kyšio) trigubo piniginio ekvivalento, arba laisvės atėmimu ne daugiau kaip penkiolikai metų, arba vienu ir kitu" [18 JAV įstatymų sąvadas § 201 (a )]. Tai taikytina imantiems kyšius pareigūnams, išskyrus tai, kad dauginimas iš trijų gali būti netinkamas demaskavimo ir nubaudimo rizikos matas. Faktinė sugavimo tikimybė tikriausiai bus gerokai mažesnė už vieną trečiąją. Tačiau įstatymas nepripažįsta korupcinių sandėrių asimetrijos, leisdamas prezidentui panaikinti bet kokį kontraktą ar kitokią naudą, jei buvo teistumas pagal įstatymus už kyšininkavimą, pareigūnų papirkinėjimą ir interesų susidūrimus. JAV valstybė taip pat gali papildomai prie kiekvienos baudos išieškoti „išleistą sumą arba perduotą ar suteiktą dalyką arba realią jo vertę" (18 JAV įstatymų sąvadas § 218). Ta atgavimo teisė numatyta tam, kad valdžia išvengtų nuostolių. Tai mažai teatgraso nuo korupcinių kyšių, nes atgaunamoji vertė nepadauginama iš koeficiento, atspindinčio susekimo tikimybę.

Jei bausmės nedidės priklausomai nuo kyšius duodančių ir juos imančių gaunamos naudos, tai valdžia gali patekti į spąstus, kai aukšti korupcijos lygiai sukels aukštus korupcijos lygius. Gali egzistuoti ir mažos korupcijos pusiausvyra, bet būti nepasiekiama einant mažais žingsneliais nuo *status quo*. Aukštos korupcijos pusiausvyra pasireiškia, kai grynosios pajamos iš korupcijos *didėja*, kai korupcija plinta. Taip gali atsitikti, pavyzdžiui, jei teisėsaugos pareigūnai atskleis tik mažesnę korupcinių sandorių dalį, kai korupcijos paplitimas didelis ir jei teismo nuosprendžiais paskirtos bausmės neatsižvelgs į šį faktą. Tačiau bet kokį dauginės pusiausvyros atvejį galima paversti paprastos pusiausvyros mažos korupcijos atveju, pasirinkus tinkamą teisėsaugos strategiją ar pakeitus informacijos sąlygas. Strategijos, susiejančios baudas su ribine nauda, gali išgelbėti visuomenę iš didelės korupcijos spąstų.

Tačiau kad būtų įmanoma tą padaryti, gali prisireikti smarkiai padidinti teisėsaugos pajėgas sistemai pakreipti mažos korupcijos pusiausvyros pusėn. Gerai yra tik tai, kad teisėsaugos pajėgų smarkus padidinimas neturi būti nuolatinis. Jis tiesiog turi būti pakankamas tik sistemai pakreipti mažesnio korupcijos lygio pusėn (Lui 1986: 21–22). Svarbu pakeisti lūkesčius. Sutelktinė apsivalymo kampanija gali pakeisti lūkesčius apie kitų dalyvavimą korumpuotoje sistemoje. O kai jau nusistovėjo nauja korupcijos pusiausvyra, tai ją galima palaikyti ir mažesnėmis teisėsaugos pajėgomis tol, kol sąžiningieji norės pranešti apie korupcinius pasiūlymus ir teisėsaugos pareigūnai vykdys pranešimų apie nusižengimus paskesnį tyrimą (Cadot 1987; Rose-Ackerman 1978: 137–151).

Efektyviai atgrasinti nuo korupcijos neįmanoma, jei policija negali gauti reikiamų įrodymų, o tai yra sunku, nes dažnai apie korumpuotą sandorį žino tik jo dalyviai. Atskleidimo tikimybė priklauso nuo to, ar kuris nors iš dalyvių turės paskatų pranešti apie jį policijai. Tokiame kontekste dažnai svarbūs būna policijos pažadai sušvelninti bausmę ar net atlyginti. Pirmiausia panagrinėkime atvejį, kad skirstomoji nauda yra teisėta ir būtų laisvai prieinama sąžiningame pasaulyje tiems, kurie dabar duoda kyšius. Kadangi kyšių davėjai gauna naudą, kuri jiems teisėtai priklauso, tai jiems tikriausiai atrodo, jog jie yra kyšių prievartavimo aukos, kurioms daug geriau sektųsi sąžiningame pasaulyje. Tokie kyšių davėjai yra potencialūs sąjungininkai antikorupcinėse pastangose, pasiryžę bendradarbiauti naikinant kyšius. Pažadas elgtis su jais atlaidžiai bus jiems paskata pranešti apie reikalavimus duoti kyšį ir padrąsins tuos, kuriems skirtos valstybės programos, reikalauti paslaugų, neduodant už jas kyšių.

Toliau panagrinėkime kitą atvejį, kai deficitinė, bet teisėta nauda atitenka tiems, kurie be kyšių jos gauti negalėtų. Nei kyšių davėjai, nei jų ėmėjai savo noru apie korumpuotą sandėrį nepraneš. Tačiau neprileistieji prie šio proceso jaus apmaudą. Pavyzdžiui, nusivylę pretendentai į valstybinius kontraktus gali padėti riboti korupciją (Alam 1995). Jiems reikėtų atlyginti už pateikiamus korupcijos įrodymus, net jei jie nelaimėjo konkurso ne dėl moralinių

skrupulų duoti kyšių, o tik dėl nenoro duoti labai didelį. Tai galima padaryti leidžiant firmoms bylinėtis dėl žalos atlyginimo. Prieš kyšius nukreiptų įstatymų tyrimas trylikoje išsivysčiusių šalių parodė, kad tokie ieškiniai daugumoje jurisdikcijų yra leidžiami (Hepkema and Booysen 1997: 416).

Bene sunkiausia kontroliuoti kyšius, duodamus už neteisėtas paslaugas. Kyšių davėjai taip pat dažnai būna įsivėlę į kitas neteisėtos veiklos rūšis. Tie, kurie patiria nesėkmę vykdydami savo korumpuotus planus, vargu ar kreipsis į policiją su pretenzijomis, kad kaip tik jie turėjo gauti tą neteisėtą naudą. Nepaisant to, jau patį kyšio davėjų pažeidžiamumą galima panaudoti korupcijai atskleisti. Jie gali būti švelniau traktuojami, pavyzdžiui, dėl narkotikų įstatymų pažeidimo už įrodymų korupcijos byloje pateikimą.

Verslo pasaulyje daugiausia kyšių duodama tarnautojams ir agentams, o ne aukščiausiems vadovams. Jei kyšiai padeda firmai gauti užsakymą, tai galima tikėtis, kad firmos vadovai ir savininkai palaikys savo pavaldinių kyšininkavimą, patys nežinodami jo detalių.[55] Jei korporacijoms yra taikoma baudžiamoji atsakomybė už jų darbuotojų ir agentų korupcinius veiksmus, tai aukščiausieji vadovai gali nepalaikyti efektyvios priežiūros sistemos. Jennifer Arlen analizuoja šią problemą bendruoju kolektyvinių nusikaltimų atveju ir prieina prie išvados, kad daug alternatyvių taisyklių turi viršenybę dabartinio JAV įstatymo, uždedančio firmoms griežtą atsakomybę, atžvilgiu. Viena iš galimybių yra vadinamasis aplaidumo principas, pagal kurį firmos privalo atsakyti tik tuomet, jei jos nepaisė savo vidinių vykdymo atsakomybių. Tačiau kad toks principas būtų veiksmingas, teismai turi būti pajėgūs įvertinti vidinį firmų elgesį, o tai padaryti sunku. Vienas iš

[55] Aukščiausio rango vadovai linkę pasitikėti savo pavaldinių sugebėjimu racionalizuoti tokius kyšius. Viename eksperimentiniame tyrime verslo studentai ir vadovai pareiškė, jog jie laiko sąžiningumą didele vertybe, tačiau daugiau kaip 70 procentų jų buvo pasiryžę duoti kyšį, kad gautų užsakymą. Tai jie dažniausiai teisino tuo, kad „vadovo svarbiausias uždavinys yra siekti kompanijos tikslų. Todėl kartais tenka pamiršti etiką" (Rosenberg 1987).

galimų sprendimų galėtų būti tikslūs nurodymai, kokio tipo vidaus stebėjimas yra reikalingas (Arlen 1994).

Vadovaujantis šiais principais, JAV Korupcinės praktikos užsienyje įstatymas kyšių davimo draudimus papildo apskaitos nuostatomis, kurios taikomos firmoms, priklausančioms Vertybinių popierių ir valiutos komisijai. Tos firmos gali įsivesti apskaitos sistemas, kurios tiksliai atspindėtų operacijas, apimančias firmos aktyvus, ir jos privalo turėti efektyvią vidaus apskaitos kontrolės sistemą. Firmos ir jų vadovai gali būti baudžiami civilinio ir baudžiamojo kodeksų bausmėmis už tų apskaitos nuostatų pažeidimus.[56] Oficialių JAV Korupcinės praktikos užsienyje įstatymo vykdymo uolumo reikalavimų nėra, tačiau praktikoje firmos, įsivedusios efektyvias vidaus kontrolės sistemas, atrodo, traktuojamos palankiau už kitas. Federaliniai bausmių skyrimo nurodymai irgi numato atlyginimą už vidines firmų pastangas aptikti įstatymų pažeidimus ir už tai bausti (Nobles and Maistrellis 1994: 18–24). Šitaip Amerikos teisė bando priešintis vadovų paskatoms nusišalinti nuo jų tarnautojų ir agentų pelną didinančių nusižengimų.

Alternatyvi sistema numato atlyginimą demaskuotojams, įdavikams iš pačių firmų ar iš valstybinių įstaigų, pateikiančių įstatymų pažeidimo įrodymus. Pranešinėti apie kitų neteisėtus pasisavinimus gali būti pavojinga. Jei korupcija yra sisteminga, tai tokiam žmogui gresia korumpuotų viršininkų nuobaudos ir bendradarbių užsipuolimai. Vienas mokslinis darbas apie korupciją Kinijoje rodo, kad tai rimta problema (Manion 1996a). Demaskuotoją net patį gali apkaltinti korupcija.[57] Todėl vyriausybės turėtų pagalvoti, kaip propaguoti įstatymus, užtikrinančius apsaugą ir atlygį tiems, kurie praneša apie nusikaltimus (Pope 1996: 59–61). Jungtinės Valstijos, pavyzdžiui, tam turi du įstatymus. Neteisingų reikalavimų įstatymas numato, kaip atlyginti tiems, kurie praneša apie pažeidimus valstybiniuose kontraktuose ir ap-

[56] Korupcinės praktikos užsienyje įstatymas, 15 JAV įstatymų sąvado §§ 78m(b) (1988 & IV priedas 1992), 102 skyrius; Jadwin and Shilling (1994: 679-680); Nobles and Maistrellis (1994: 9, 19); Pickholz (1997: 237).

[57] Žr. „Meksikos armijos demaskuotojai kaltinamųjų suole", *New York Times*, 1998 m. kovo 6.

saugo demaskuotojus iš privataus sektoriaus nuo represijų (31 JAV įstatymų sąvadas §§ 3729–3731; Howse and Daniels 1995; Kovacic 1996). Antrasis apsaugo nuo keršto demaskuotojus, dirbančius valstybinėse įstaigose [Demaskuotojų apsaugos įstatymas, Pub. L. Nr. 101–112, 5 JAV įstatymų sąvadas §§ 2302 (b) (8)].

Pagal neteisingų reikalavimų įstatymą (31 JAV įstatymų sąvadas § 3730) demaskuotojams mokama tam tikra dalis nuo bendros baudos ir kitų žalos kompensacijų, uždedamų firmoms už nusižengimus, kurie padarė žalos federalinei vyriausybei. Atlyginimus gali gauti žmonės, tose firmose dirbantys arba nedirbantys, bet ne valdžios pareigūnai, kurie tiesiogiai atsako už kontraktų pažeidimų atskleidimą. Jei demaskuotojas iškelia civilinę bylą ir laimi, jis gali gauti 25–30 procentų nuo priteistos piniginės baudos. Jei prie šių veiksmų nusprendžia prisijungti Teisingumo departamentas, tai minimalus atlyginimas sumažinamas iki 15 procentų, nes vyriausybė prisiima didžiąją dalį teisinių išlaidų. Pralaimėję bylą privatūs ieškovai turi patys padengti savo teisines išlaidas, bet ne firmos išlaidas, nebent teismas nustatytų, kad byla akivaizdžiai buvo nerimta ar skirta tik pagąsdinti [31 JAV įstatymų sąvadas § 3730 (d) (4); Howse and Daniels 1995: 526]. Šis įstatymas taip pat gina demaskuotojus nuo jų darbdavių keršto.

Šis įstatymas susilaukė daug protestų, tačiau atsižvelgus į viską galima pasakyti, kad jis pasitarnauja svarbiam tikslui ir gali papildyti vidaus kontrolės pastangas. Ypač nepagrįsta atrodo mintis, kad kolektyvinis demaskavimas pakirs vidaus kontrolės pastangas. Robertas Howse ir Ronaldas Danielsas įrodinėja, kad „baimė būti patrauktiems baudžiamojon atsakomybėn gali kai kurioms korporacijoms būti svarbi paskata priimti *patikimas* nusižengimų atskleidimo vidaus strategijas ir procedūras" (ten pat: 537). Šalyse, kuriose tebevyksta įstatymų valdžios kūrimo procesas, pagrindinė problema bus išsiaiškinti, kokios praktikos yra neteisėtos ir nusipelno bausmių pagal baudžiamąjį kodeksą. Nėra prasmės demaskuotojus saugoti ar jiems atlyginti, jei neaišku, ko jie turėtų ieškoti.

Kartais valstybės pareigūnai tvirtina, kad didelės firmos faktiškai verčia juos imti kyšius. Atrodo, kad tokie tvirtinimai ne vi-

sai nuoširdūs, nes juk kyšiai firmoms reiškia išlaidas. Nepaisant to, tokiu mastu, kokiu tokiais tvirtinimais galima tikėti, valstybės pareigūnai turi pateikti korupcinių pasiūlymų įrodymus ir ieškoti apsaugos pagal Demaskuotojų apsaugos įstatymą. Firmos tokiais atvejais tikriausiai besigindamos įrodė, kad pareigūnas pats reikalavo kyšio. Čia gali praversti Amerikos teisėje egzistuojantys skirtingumai. Pagal Neteisingų reikalavimų įstatymą teismas gali sumažinti atlyginimą įsivėlusiam į nusikaltimą demaskuotojui, bet tik jei šis planavo ar inicijavo nusikalstamą veiką. Tačiau atlyginimo negalima anuliuoti, jei demaskuotojas nėra nuteistas už nusikaltimą [31 JAV įstatymų sąvadas § 3730 (d) (3)]. Prokurorai, turintys teisę suteikti neteismingumo privilegiją, gali organizuoti savotiškas lenktynes, kuriose pirmajam pranešusiam apie korupcinį sandorį bus atsilyginta, o kiti bus nubausti.

## Pirkimų reforma

Korupcijos skandalai dažnai siejasi su prekių ir paslaugų valstybiniais pirkimais. Kyšiai gali nulemti ne tik kam atiteks kontraktas, bet ir valstybinių pirkimų mastą ir pobūdį. Antikorupcinės reformos turi būti orientuotos ne tik į nusižengimų didinimą, bet ir į valstybinių pirkimo sprendimų efektyvumo gerinimą.

Pirkimų reforma akcentuoja kompromisus tarp korupcijos išvengimo ir galimybės suteikimo pareigūnams lanksčiai priiminėti sprendimus, remiantis turimomis žiniomis. Savarankiškumas didina korupcines paskatas, tačiau detalizuotų pirkimo taisyklių kritikai nurodo jų per mažą lankstumą. Nepaisant to, net skeptikai nereikalauja visiškai jų atsisakyti. Daugelis skandalų siejasi su situacijomis, kur nėra jokių taisyklių ar kur konkursų komisijas paprasčiausiai atmeta korumpuoti ar savanaudiški politiniai lyderiai. Ypač tais atvejais, kai taisykles įgyvendina nešališki teismai, jos apsaugo procesą nuo nederamos aukštų sferų įtakos.

Kaip tada rasti aukso vidurį? Pastaraisiais metais Amerika pirkimų reformą vykdė ypač aktyviai. Nors tos reformos prieštaringos ir dar tebevyksta, iš jų gali kai ko pasimokyti besivystančios

ar iš socializmo į rinkos ekonomiką einančios šalys, susiduriančios su tokiomis problemomis.

*Reforma Jungtinėse Valstijose*

Pirkimo problemą galima padalinti į keturias stilizuotas kategorijas: pirkimus, reikalaujančius specializuotų tyrimo ir konstravimo darbų, pavyzdžiui, kai perkami naujos konstrukcijos karo lėktuvai; sudėtingų specialios paskirties projektų, tokių kaip užtvankų ar uostų įrenginių, pirkimus, kurie nesusiję su technologijos tobulinimu, tačiau reikalauja valdymo bei organizacinių įgūdžių; standartinės produkcijos, parduodamos privačiose rinkose, tokios kaip automobiliai ar medicinos įranga, pirkimus; pagamintų pagal užsakymą privačiai pardavinėjamų gaminių, tokių kaip specialios paskirties kompiuterių sistemos ar specialūs policijos automobiliai, pirkimus.

Tradicinė pirkimo doktrina kiekvienai iš pirmųjų trijų kategorijų rekomenduoja skirtingą procesą. Pirmosios kategorijos pirkimai, labai svarbūs JAV gynybos ministerijai, apima sunkų klausimą, kaip sudaryti kontraktą gaminiui, kuris dar nesukurtas ir gali pareikalauti dabartinio technologijos lygio patobulinimo. Palieku šią kategoriją nuošalyje, nes ji nelabai svarbi besivystančioms šalims. Antrajai pirkimų kategorijai pasiūlymų užantspauduotuose vokuose procesas vadovaujantis Tarptautinių konkursų (varžytynių) principais yra visų priimtas sąžiningumo ir ekonominio efektyvumo etalonas. Jo laikytis reikalauja ir Pasaulio bankas, teikdamas paskolas infrastruktūrai plėtoti, ir jis paveikė pirkimo taisyklių raidą visame pasaulyje.[58] Šis procesas tinka kapitalui imliems, savarankiškiems, žinomas ir išbandytas technologijas naudojantiems projektams, tokiems kaip užtvankų statyba.

Trečiosios kategorijos pirkimams patarimas paprastas – pirkti prekes už kuo mažesnę kainą, turint galvoje nuolaidas, kurių galima tikėtis perkant dideliais kiekiais. O ketvirtos kategorijos pir-

[58] Žr.: World Bank (1997a). Pasaulinės prekybos organizacijos (PPO) susitarimą dėl valstybinių pirkimų ir su juo susijusius dokumentus galima rasti Internete adresu: http://www.wto.org/wto/govt. PPO susitarimą ir Jungtinių Tautų pavyzdines taisykles aptaria: Hoekman and Mavroidis 1997.

kimai – kai perkami standartiniai gaminiai, parduodami ir privačiai, – reikalauja naujų būdų. Pirkimo problema šiuo atveju yra lengvesnė negu pirmos kategorijos pirkimų atveju, kur reikalingi tyrimo ir konstravimo darbai, tačiau nei kainos siūlymas užantspauduotuose vokuose, nei gatavų gaminių pirkimas šiuo atveju netinka. Tokių prekių bei paslaugų valstybiniams pirkimams reikia iš naujo pergalvoti pirkimo procesus.

Išryškėjęs atotrūkis tarp standartinių pirkimo metodų ir realios valstybinių pirkimų praktikos buvo pagrindinis klausimas Clintono administracijai stengiantis reformuoti federalinę sistemą.[59] Pastangų iniciatorius buvo Stevenas Kelmanas, Harvardo universiteto Kenedžio mokyklos profesorius, kurį prezidentas Clintonas paskyrė Federalinės pirkimo strategijos žinybos (FPSŽ) direktoriumi. Rengdamasis šiam darbui, Kelmanas nuodugniai išnagrinėjo kompiuterių pirkimą federaliniams valdžios organams (Kelman 1990, 1994). Kompiuteriai priklauso ketvirtajai pirkimų kategorijai. Jų pilna privačioje rinkoje, tačiau technologija sparčiai keičiasi ir valdžia dažnai turi specializuotų poreikių, nesutampančių su privataus verslo poreikiais. Tad šiuo atveju gerai neveiks nei paprasti standartinių gaminių pirkimai, nei mechaniškai panaudota kainų siūlymo užantspauduotuose vokuose sistema. Kelmanas labai kritiškai išnagrinėjęs valstybinių pirkimų praktiką įrodinėjo, kad egzistuojančios taisyklės per daug ciniškai vertina biurokratus, darydamos prielaidą, kad jie bus per daug tingūs ir korumpuoti, jei jiems bus sudaryta galimybė pirkti. Todėl praktikuojami pirkimo procesai priminė kainų siūlymo užantspauduotuose vokuose sistemą. Kelmanas tvirtino, kad geriau būtų derėtis dėl kontraktų su vienu vieninteliu tiekėju, ir kad reikalingos reformos savarankiškumui skatinti ir didinti veiklos rezultatų gerinimo paskatoms. Senosios sistemos pagrindinis bruožas buvo griežtas pasikliovimas rangovo raštiškais atsakymais į

[59] Buvo priimti trys įstatymai: 1993 metais Valstybinių pirkimų ir rezultatų įstatymas, 1994 metais Federalinių įsigijimų racionalizavimo įstatymas [10 JAV įstatymų sąvado § 2305 (b) (5) (A) ir 41 JAV įstatymų sąvado § 2536 (e) (1) ir 1996 m. Clingerio-Coheno įstatymas (41 JAV įstatymų sąvado § 423]. Įstatymų reformos buvo įtrauktos į Federalinių įsigijimų taisyklių 15 dalį.

kontrakto reikalavimus. Tačiau Kelmanas priėjo prie išvados, kad tokioje sudėtingoje srityje kaip kompiuterių pirkimas tokia sistema neatsižvelgia į pretendento nuomonę apie ankstesnius valstybinius kontraktus ir todėl neskatina firmų kelti problemas, susijusias su valstybinių užsakymų sąlygomis. Kompiuterių firmos gali turėti patirties instaliuoti sistemas, panašias į tas, kurių vyriausybė pageidauja. Joms reikėtų atlyginti už tai, kad jos padeda vyriausybei išvengti klaidų. Be to, jei tiekėjai žino, kad geras vieno kontrakto atlikimas padės jiems gauti kitų, tai jie darys investicijas ir inovacijas, orientuodamiesi į bendradarbiavimo su vyriausybe specifiką.

Kaip Clintono administracijos narys, Kelmanas bandė savo rekomendacijas realizuoti praktikoje. Jis sukūrė potencialių rangovų grupės preliminarinio vertinimo sistemą; iš tos grupės vėliau buvo atrenkami pardavėjai konkretiems projektams. Vienas iš pirmųjų Kelmano, kaip FPSŽ vadovo, eksperimentų buvo naujos kompiuterių pirkimo Transporto departamentui taisyklės. Kreipėsi šešiasdešimt firmų. Iš jų buvo atrinkta dvidešimt toliau varžytis dėl konkrečių užsakymų 4–7 metams. Užsakymai ateidavo iš daugelio federalinių žinybų, o ne vien tik iš Transporto departamento. Jis taip pat rėmė eksperimentus su kontraktais, paremtais veiklos rezultatais; daugelis iš jų naudojami įvairioms paslaugoms nuo žolės pjovimo iki branduolinių medžiagų gamybos vietovių atkūrimo.

Kelmanas įrodinėja, kad pirkimo pareigūnams reikėtų duoti labai konkrečius nurodymus apie pirkimo tikslus ir laikyti juos atsakingais už rangovo sugebėjimą juos įvykdyti. Tačiau jiems turėtų būti suteiktas gan didelis lankstumas pasirenkant priemones. Iš įstaigų ir toliau turi būti reikalaujama raštiškai pagrįsti savo sprendimus, o susidedančios iš keleto žmonių vertinimo komisijos turėtų ir toliau būti naudojamos pirkimo sprendimams priiminėti. Rangovai turi būti vertinami pagal jų darbo rezultatus, o ne pagal pažadus. Tuos rezultatus įstaigos turi nustatinėti kruopščiai ir atlyginti rangovams pagal jų darbo rezultatus. Kai atsiranda naujų kontraktų sudarymo galimybė, vyriausybė turėtų teikti pirmenybę geriausiems rangovams.

Paaiškėjo, jog darbo rezultatus praeityje panaudoti kaip faktorių sudarinėjant naujus kontraktus sunku, nes nėra visų pripažintos metodikos, kaip įvertinti tuos rezultatus. Kelmano žinyba kuria sistemą, kaip fiksuoti kontraktų vykdymo kokybę, savalaikiškumą, kainų kontrolę, verslo ryšius ir klientų patenkinimą (Laurent 1997), tačiau procesas buvo prieštaringas ir žinybos pirmosios pastangos buvo sėkmingai užginčytos Jungtinių Valstijų federaliniuose teismuose (Miller 1997a). Vertinimui pagal rezultatus labiausiai priešinasi mažosios firmos. Daugelis tų firmų yra neseniai įsikūrusios, neturinčios profesinės patirties, ir jei jos augs, tai jų pajėgumas ilgainiui gali didėti ir jų praeities patirtis taps blogu vadovu ateičiai (Behr 1997). Federalinė vyriausybė yra pasiūliusi būdus, kaip atremti tuos prieštaravimus, tačiau nerimas išliko.

Taip pat sunku įgyvendinti Kelmano idėją leisti rangovams padėti nustatyti kontrakto sąlygas. Tai yra Federalinių pirkimo taisyklių, lemiančių visus derybomis tvarkomus valstybinius pirkimus, peržiūrėtos 15 dalies prieštaringas klausimas. Peržiūrėtos taisyklės skatina pardavėjus ir besiderančias dėl pirkimų įstaigas palaikyti ryšius dar iki kainos siūlymo – tokia praktika anksčiau buvo draudžiama. Tačiau konkurenciniams pirkimams apribojimai išlieka (Noelker, Shapiro, and Kellogg 1997). Prieštaravimai gaubia ir šiai praktikai būdingą favoritizmo potencialą. Kritikams kelia susirūpinimą tai, kad peržiūrėjimai skatins artimos bičiulystės ryšius bei kitokį piktnaudžiavimą, ypač dėl to, kad kai kurios pasiūlymų užprotestavimo formos buvo panaikintos ar apribotos (Miller 1997a, 1997b).

Kaip rodo nesutarimai dėl ryšių palaikymo dar iki pasiūlymų pateikimo, Kelmanas nevisiškai atsižvelgė į savo pasiūlymų pasekmes korupcijai. Kelmanas nusižengimus traktuoja ne kaip pirkimo taisyklių, o kaip baudžiamosios teisės problemą. Jis įrodinėja, kad dabartinė pirkimų apskaitos sistema Amerikoje yra beveik bevertė kovojant su bent kiek apsukresniais ir labiau įgudusiais piktadariais. Jis į šią problemą žiūri kaip į „supuvusius obuolius" – tegu nenaudėlių yra, tačiau su jais turi dorotis baudžiamoji teisė. Bausmes už korupciją reikia didinti ir daugiau išteklių skirti valstybiniams tyrimams (Kelman 1994: 121–122). Žinoma, gali-

mų išlaidų už kyšių davimą bei jų ėmimą didinimas yra vienas iš būdų gintis nuo korupcijos, ir Kelmanas gali iš tikrųjų būti teisus, kai kalba apie apskaitos reikalavimų neefektyvumą. Tačiau iš to negalima daryti išvados, kad geriausias sprendimas yra antikorupcines strategijas atskirti nuo pirkimų praktikos.

Užuot atsiejus nusižengimų kontrolę nuo kitų pirkimo praktikų, sudarant valstybinių pirkimų sąlygas derėtų atsižvelgti į korupcijos pavojų. Tai įmanoma padaryti be didesnės žalos Kelmano proteguojamam lankstumui. Tam tikslui reikėtų teikti pirmenybę prekėms, pardavinėjamoms tarptautinėse rinkose, kur egzistuoja etaloninės kainos, o ne pagamintai pagal užsakymą ar naujausius laimėjimus atitinkančiai produkcijai. Faktiškai Kelmanas ir pats rekomenduoja eiti kaip tik tokia kryptimi, tvirtindamas, kad ji artimesnė privačių firmų praktikai. Pavyzdžiui, Jungtinių Valstijų Bendrųjų paslaugų administracija dabar turi sąrašą kompiuterijos gaminių ir technologinių paslaugų, kurias galima įsigyti be varžytynių procedūros (Behr 1997). Naujausios įstatymų reformos skatina perkančius pareigūnus vykdyti rinkos tyrimus ir teikti pirmenybę komerciniams dalykams. Valstybė gali žiūrėti į kainas privačioje rinkoje kaip į etalonines ir formuluoti savo reikalavimus pagal standartinių gatavų prekių sąlygas, kad numuštų siūlomas kainas (Laurent 1997). Kelmanas nepabrėžia tokių gatavų gaminių pirkimo antikorupcinės naudos, tačiau akivaizdu, jog ji yra viena iš priežasčių, dėl kurių standartizuotų gaminių naudojimas vyriausybei gali kainuoti pigiau (Rose-Ackerman 1978: 132–135; Ruzindana 1995). Pagrindinė idėja yra varžytynes pakeisti derėjimusi, remiantis rinkoje egzistuojančiomis sąlygomis (Behr, 1997). Konkurencinį spaudimą čia sukelia privati rinka, o ne pats varžytynių procesas.

Rezultatų įvertinimai, turintys įtakos ateities perspektyvoms, irgi derinasi su antikorupciniais tikslais. Draudimo, neleidimo procesai, besiremiantys korupcija ir organizuoto nusikalstamumo ryšiais, yra plačiai naudojama rezultatų įvertinimo forma. Kelmanas sutelkia dėmesį ne į įvykdytus nusikaltimus, o į atlikto darbo kokybę. Tai irgi gali būti netiesioginė antikorupcinė priemonė,

nes ji neleidžia pareigūnams palaikyti silpnas, bet gerų ryšių turinčias firmas, kurių darbo rezultatai praeityje buvo blogi. Tačiau darbo rezultatus reikia vertinti objektyviai bei numatyti priemones naujiems dalyviams įsileisti. Kitaip tai gali tik sustiprinti įsitvirtinusių rangovų pozicijas (Gray 1996).

Susirūpinimą dėl ryšių iki siūlymų pateikimo galima nesunkiai išsklaidyti. Neribojami ryšiai, kuriuos Kelmanas palaiko kaip būdą dalytis informacija, gali būti ir neteisėto poveikio darymo būdu. Žinoma, jei neleistinų kontaktų jau yra, tai kontaktų įteisinimas gali būti palankus kompetentingoms ir sąžiningoms firmoms, kurios anksčiau neturėjo teisėtų priėjimo būdų. Kelmanas įtikinamai įrodinėja, kad tokie ryšiai pagerins kontraktų sudarymo rezultatus daugelyje valstybinių pirkimų sričių, tačiau balansas kiekvienu konkrečiu atveju priklausys nuo rizikos ir naudos santykio. Nepaisant to, Jungtinėse Valstijose, atrodo, verta pabandyti judėti jo rekomenduojama kryptimi, jei tik tai būtų derinama su didesnėmis pastangomis atlyginti firmoms pagal jų galutinius darbo rezultatus.

*Pamokos besivystančioms šalims*

Amerikiečių reformos stipriąsias ir silpnąsias puses turėtų atidžiai stebėti kitos šalys, kad pasimokytų. Kai kuriuos iš Kelmano pasiūlymų galima panaudoti besivystančiose šalyse, bet kiti netinka eksportui į šalis su ne tokiomis tobulomis teisės sistemomis ir menkomis privačiomis rinkomis.

Kelmano pasiūlymą panaudoti praeities patyrimą renkantis rangovus galėtų priimti šalys, kuriose korupcija pirkimų procese, kaip manoma, yra didelė. Galima būtų sumažinti nusižengimus ir padidinti efektyvumą. Arba priešingai – vadovautis Tarptautinių konkursų principais, kai turi būti priimtas mažiausią kainą pasiūlęs „atsakingas" konkurso dalyvis. Mechaniškai laikantis šio principo, jis gali vesti prie nekokybiško darbo ir prie slapto susitarimo nesąžiningų pasiūlų. Mažos, nuo užsienio pagalbos priklausančios šalys apie konkurso dalyvių reputaciją gali sužinoti iš tarptautinėje arenoje pateikiamų duomenų. Tarptautinė organizacija gali vesti rangovų sąrašą su informacija apie jų darbo

rezultatus.[60] Tačiau ginčai reitingų pagal darbo rezultatus naudojimo klausimu Jungtinėse Valstijose rodo, kad tokia sistema turėtų orientuotis į kelis svarbiausius kintamuosius, kuriuos būtų galima išmatuoti ir palyginti su analogiškais rodikliais kitose šalyse. Tokiais rodikliais galėtų būti duomenys apie sukčiavimą, nustatyto kainų lygio viršijimą, įvykdymo vėlavimą. Tokį sąrašą galima būtų įtraukti į Pasaulio banko peržiūrėtas Pirkimo taisykles, kuriose sakoma, jog Bankas pareiškia, kad firmos neturi teisės sudaryti kontraktus su Banku „neapibrėžtam laikui arba nustatytam laikotarpiui", jei jis nustato, kad firma ryšium su Banko finansuojamais projektais įsivėlė į korupciją bei suktybes [1.15 (d) skyrius].

Ginčai dėl ryšių iki pasiūlymų pateikimo Jungtinėse Valstijose atkartoja panašias problemas besivystančiose šalyse. Įprastinis piktnaudžiavimo būdas čia – pirkimo užsakymai suformuluojami taip, kad juos patenkinti galėtų tik viena firma. Pavyzdžiui, pagal turimas žinias viena Afrikos šalis sykį taip suformulavo reikalavimus telefono aparatūrai, kad juos atitiktų tik atšiauriam klimatui skirti prietaisai. Tokius akivaizdžiai beprasmiškus reikalavimus galėjo patenkinti tik vienas telefono aparatų gamintojas iš Skandinavijos. Sistemoje, kur vyriausybė atskaitinga visuomenei, toks favoritizmas būtų neįmanomas, jei reikalavimai būtų paskelbti viešai. Skaidresnės ir atskaitingesnės sistemos gali sau leisti suteikti pirkimus tvarkantiems pareigūnams daugiau teisių veikti savo nuožiūra, negu mažiau atskaitingos sistemos. Rimčiausia problema būna tada, kai rangovo pasirinkimas priklauso nuo gaminio techninių charakteristikų. Ir priešingai, jei vyriausybė nustato į gamybinį pajėgumą ar į tikslą orientuotus reikalavimus, tai gali

[60] Terry Milleris (1997a), kuris apskritai kritiškai vertina Kelmano reformas, pritaria reitingui pagal darbo rezultatus, bet įrodinėja, kad jį reikėtų centralizuoti ir kad išdėstymo pagal rangus sistema turėtų remtis kompanijos bendru darbo pagal kontraktus krūviu visame pasaulyje. Jis taip pat rekomenduoja valstybinius kontraktus sudarantiems pareigūnams leisti prieiti prie duomenų apie finansinius sukčiavimus bazių, iš kurių vyriausybė gali sužinoti, ar rangovas neturi nesumokėtų mokesčių. Jis siūlo leisti pardavėjams prieiti prie duomenų apie jų pačių kompaniją ir suteikti jiems galimybę tuos duomenis užginčyti.

iki minimumo sumažinti „savų žmonių" įtakos problemą. Tada bent jau tikslo iškraipymas bus aiškesnis.

Kaip siūlo Kelmanas, pirkimo reforma gali papildyti valdymo aparato reformas, kurios numato paskatas pareigūnams efektyviai dirbti. Premijos, skiriamos pirkimo tikslus pasiekusiems pareigūnams, galėtų pakeisti neteisėtus kyšius. Tačiau valdymo aparato reformos yra tik būtina, bet ne pakankama sąlyga rutininių pirkimų sėkmei užtikrinti. Į skandalus dažnai įsivelia aukščiausio rango valdžios pareigūnai, mėginantys pasipelnyti iš turimų kitiems neprieinamų žinių bei ryšių. Kelmano pasiūlymai nedaug tepadės susidūrus su tokia „didžiąja korupcija". Jie orientuoti į viduriniojo lygio pirkimo sprendimus, kontroliuojamus profesionalių pareigūnų. Tačiau jie derinasi su reformomis, kurios pirkimo sprendimų priėmimą perduoda karjeros pareigūnams ir konkursų komisijoms. Jei vadovai nori atsiriboti nuo politinių rėmėjų reikalavimų, jie turėtų kurti nešališkus organus, kurie turėtų nepriklausomo pirkimo teisę.

Pagrindinis pasikeitimas perspektyvoje yra amerikiečių reformų esminis perorientavimas nuo pasiūlymų pateikimo proceso tobulinimo prie bendrosios pirkimų aplinkos efektyvumo didinimo. Atrodo, kad tai ypač vertinga naujovė besivystančioms šalims su ribotomis galimybėmis vykdyti sudėtingas konkursų procedūras. Nors konkurenciniai konkursai iš pirmo žvilgsnio lyg ir neblogas dalykas, reikia nepamiršti, kad konkursams nėra vietos tikrai konkurencinėje rinkoje. Vietoj jų rinkos kaina nusistovi daugybės pirkėjų ir pardavėjų daugeriopų sąveikų dėka. Žinoma, dažnai vyriausybėms reikia sudaryti specialios paskirties sandorius, naudojant gerai organizuotą konkursų procesą, siekiant iki minimumo sumažinti išlaidas. Tačiau Jungtinių Valstijų eksperimentai rodo, kad konkurencijos naudą dažnai galima pasiekti ir jei vyriausybė tampa rinkos dalyve. Sprendimai *ką* pirkti ne mažiau svarbūs už sprendimus *kaip* atlikti pirkimą. Korumpuotos sistemos ne tik naudoja blogus procesus; jos taip pat dažnai įsigyja ne tuos dalykus. Pavyzdžiui, jei sąžininga ir skaidri konkursų sistema neįmanoma, tai pirkimo pasirinkimą reikia nukreipti į prekes ir paslaugas, kurioms yra etaloninės kainos, ar kurias galima

įsigyti privačioje rinkoje. Vyriausybei, reikalaujančiai standartinių gaminių, egzistuoja pavojus sukurti erdvės korupciniams papirkinėjimams.

Nustatyti etalonines kainas gali būti palyginti lengva valdžios organams tų šalių ir regionų, kurie gan maži lyginant su rinkomis, kuriose jie veikia. Jei jie perka standartinius gaminius tarptautinėje rinkoje, tai rinkos kainos yra puikūs standartai, nes nedidelė paties valdžios organo paklausa vargu ar paveiks kainas. Vienas iš būdų apytikriai nustatyti etalonines kainas yra remtis Jungtinių Valstijų prekybos duomenimis. Dviejuose tyrimų darbuose buvo apskaičiuotos vidutinės prekių kainos ir jų svyravimai, remiantis Jungtinių Valstijų prekybos statistika (Pak and Zdanowicz, 1994; Paul, Pak, Zdanowicz, and Curwen 1994). Dėl gaminių diferenciacijos net labai detalizuotose kategorijose tokie kainų įvertinimai yra apytikriai, tačiau jie gali duoti besivystančioms šalims išeities tašką deryboms su tiekėjais.

Žinoma, ne visus pirkimus galima nukreipti į tarptautinės prekybos standartizuotus gaminius. Besivystančios šalys ateityje daug investuos į specialios paskirties infrastruktūrą. Nepanašu, kad tie projektai reikalaus sudėtingų naujų technologijų, tačiau jie priklauso tai kategorijai. Todėl konkurso procedūrų efektyvumas ir toliau liks svarbiausia problema. Priimant Tarptautinių konkursų procedūrų pagrindinių principų galiojimą tokiems projektams, šalims vis dar reikia užtikrinti konkurso dalyvių sveiką konkurenciją. Tas pats galioja ir konkurencinėms sistemoms, besinaudojančioms išankstinio patikrinimo procesais, kuriems teikia pirmenybę Kelmanas. Tik yra dvi problemos: susimokymo galimybė ir sunkumas prisivilioti norinčių dalyvauti konkurse.

Pirmiausia apsvarstykime išankstinio susitarimo, susimokymo galimybę. Robertas Klitgaardas (1988: 134–155) aprašo atvejį, kai ne pirmą kartą dalyvaujantys konkursuose panaudojo konkurso procesų atvirumą ir skaidrumą išlaikyti kartelį kainoms nustatyti ir rinkoms pasidalinti. Šis atvejis apėmė prekių ir paslaugų tiekimą JAV armijai Pietų Korėjoje septintą ir aštuntą dešimtmetį. Korėjos rangovai buvo labai organizuoti ir rinkdavosi nuspręsti, kas iš jų siūlys mažiausią kainą ir kaip bus pasidalija-

mas pelnas. Sprendimams vykdyti ir pašaliniams atbaidyti nuo dalyvavimo konkurse buvo naudojamas įbauginimas. JAV armija pati negalėjo Korėjos verslininkų patraukti baudžiamojon atsakomybėn, ir jos praktikuojamas pasiūlymų viešas skelbimas po užantspauduotų vokų atidarymo padėjo išlaikyti kartelį, visus informuojant apie rezultatus.

Japonijoje išankstinio vertinimo procesas, iš pažiūros toks artimas Kelmano idealui, padėjo palaikyti panašų kartelį. Pirkimą tvarkantys pareigūnai, iš dalies vadovaudamiesi darbo rezultatais praeityje, sudarydavo atitinkančių reikalavimus pretendentų dalyvauti konkurse grupę. Faktiškai tai buvo pretendentų skaičiaus apribojimas iki mažos grupelės, nušalinus naujas firmas, ypač užsienines. Teisėtas reikalavimas, kad kasmet būtų organizuojami nauji konkursai net ir kapitalui imliems projektams, tik paskatindavo daugiamečius projektus vykdančius rangovus susimokyti darbo tęstinumui užsitikrinti. Negausūs pakartotinio konkurso dalyviai – keletas rangovų – pasidalindavo kontraktus panašiu būdu, kaip tai daro karteliai (Gray 1996; Mamiya 1995).

Korėjos atveju JAV armijos atliktas etaloninių kainų nustatymas padėjo atskleisti 10–30 procentų per didelės kainos ėmimą dėl kartelio sudarymo. Kadangi armijai nepavyko įvesti konkurenciją sudarinėjant kontraktus, tai ji ėmė pasikliauti derybomis su vieninteliu šaltiniu. Panašiai kaip ir Kelmano palaikomų reformų atveju, tikslas buvo panaudoti armijos sugebėjimus derėtis palankiai kainai užsitikrinti. Informacija apie kainas privačioje rinkoje arba apie panašių prekių bei paslaugų kainą kitose šalyse padėjo paruošti dirvą deryboms. Tačiau JAV armijos padėtis Korėjoje gali būti ypatingas atvejis, kur kitos šalies vyriausybei atstovaujanti organizacija tiesiogiai dalyvauja pirkime.

Išvengti susimokymo Japonijos atveju gali būti sunkiau, nes valstybės pareigūnai, kaip ir firmos, padeda išlaikyti slaptus susitarimus (Mamiya 1995). Vienintelis sprendimas gali būti atviresnis ir konkurencingesnis procesas, derinamas su patikima teisėsauga. Faktiškai Japonija išbandė abi strategijas. 1995 metais prokurorai žengė beprecedentinį žingsnį – apkaltino devynias

kompanijas pastangomis apgaulingai paveikti konkursą, susijusį su vienu elektros projektu. Baudžiamojoje byloje, iškeltoje pagal Japonijos antimonopolinį įstatymą, tos firmos buvo pripažintos kaltomis ir joms buvo uždėtos baudos. Kartu vyriausybė įvedė atvirų konkursų sistemą federaliniams viešųjų darbų kontraktams, taip bandydama pasunkinti susimokymus. Pagrindinių kompanijų siūlymai nukrito 20 procentų žemiau už statybos ministerijos vertinimus, tačiau to nuosmukio dalį galima priskirti recesijai, o ne susimokymų sumažėjimui. Visgi mažų mažiausiai viena firma pranešė apie didelį kyšiams atidedamų lėšų sumažėjimą.[61]

Antroji problema susijusi su baime, kad per mažai firmų dalyvaus didžiųjų projektų konkursuose. Tačiau informacija apie tikrąjį dalyvių skaičių gali būti klaidinantis signalas apie konkurencines sąlygas. Dalyvavimas konkurse brangiai kainuoja. Firmos siūlomą kainą lygina su prognozuojama nauda, t. y., pelnu, padaugintu iš tikimybės laimėti konkursą. Jei kontrakto pelnas nukrinta per žemai, tai ir konkurso dalyvių gali sumažėti. Pavyzdžiui, pasak vieno patyrusio stebėtojo, kai tarptautinių statybos kontraktų pelnai nukrisdavo iki 4 procentų, tai daugeliui tarptautinių firmų tokie konkursai atrodydavo per brangūs, jei joms tekdavo varžytis su penkiais ar daugiau tokius pat šansus turinčių pretendentų (Strassmann 1989: 789). Jei dėl laukiamo mažo grynojo pelno konkurso dalyvių bus mažai, tai bus sunku ką nors spręsti apie konkurencinio spaudimo dydį iš atskirų projektų konkursų dalyvių skaičiaus. Mažas dalyvių skaičius gali paprasčiausiai reikšti, kad besivystanti šalis laikoma ypač linkusia užtikrinti konkursų procesą. O jei konkursui pateikta labai daug paraiškų, tai gali reikšti, kad laukiama itin didelio pelno, galbūt dėl korupcinių susitarimų su pareigūnais. Tačiau ypač didelį įtarimą turėtų kelti kontraktas su labai dideliu kapitalo grąžos dydžiu ir mažu dalyvių skaičiumi, nes jis gali rodyti sandorį, grindžiamą

[61] „Pasiūlymų griežtumas", *Far Eastern Economic Review*, 1995 m. kovo 23. 1996 m. lapkričio mėnesį ką tik įsteigtas Federalinės prekybos komisijos Specialiųjų tyrimų departamentas iškėlė antrąją bylą vandens skaitiklių gamintojams ir prekiaujantiems jais mažmenininkams. (*The Daily Yomiuri*, 1996 m. lapkričio 17.)

protekcijomis ir korupcija. Firmos tvirtina, kad reikia subsidijuoti pasiūlymų konkursui paruošimą arba apdrausti dalyvavimo konkurse išlaidas. Atrodo, kad taip daryti būtų neprotinga. Tikslas turėtų būti susimokymų išvengimas ir valstybės pajėgumo derėtis didinimas, o ne paprasčiausias paraiškų skaičiaus didinimas. Jei iš anksto galima pakankamai gerai nustatyti sąlygas ir išvengti susimokymo, tai procesas su 3–4 dalyviais neatrodo akivaizdžiai blogesnis už procesą su 7–8 dalyviais. Reali problema yra valstybė, kuri per silpna ar per daug korumpuota, kad galėtų sėkmingai derėtis su užsienio rangovais. Dėkingumo mokesčiai tada užtikrina monopolinius pelnus konkurso laimėtojams, kurių pelno dalis atitenka korumpuotiems pareigūnams.

## Išvados

Struktūrinės reformos turėtų būti antikorupcinės kampanijos pirmoji puolimo linija. Jei valstybinė programa netarnauja teisėtam visuomeniniam tikslui, tai jos sukuriamos kliūtys ir suvaržymai kuria ne ką kita kaip tik prielaidas korupcijai. Vaistas tokiu atveju yra šalinimas, o ne reforma. Daug kitų programų tarnauja svarbiems tikslams ir jas reikėtų pertvarkyti taip, kad būtų apribota pareigūnų teisė elgtis savo nuožiūra. Kai kuriose kitose programose administracinę sistemą reikėtų perorientuoti pareigūnų asmeninio pelno mažinimo link.

Baudžiamoji teisė yra visapusiškos strategijos antroji pagrindinė dalis. Surasti teisingą baudų, atlyginimų ir įslaptintų teisėsaugos priemonių derinį nelengva. Nepaisant to, viena svarbi nusikaltimų ekonominės analizės pamoka problemų nekelia: antikorupcinė strategija niekada neturi siekti visiško teisingumo, sąžiningumo. Kas laikosi absoliutistinių pozicijų, tie greičiausiai primes griežtus, sunkius ir nepatogius apribojimus, kurie veikiau didins negu mažins paskatas korupcijai. Teisėsaugos tikslas turėtų būti atskirti tas korumpuotas sistemas, kurios daro daugiausia žalos visuomenei, ir tada organizuoti atgrasinimo pastangas, kad korupcija galų gale taptų brangiu malonumu, ir duoti dalyviams paskatų pranešti apie korupcinius sandėrius.

Pirkimo reforma yra trečioji pagrindinė antikorupcinės strategijos sudėtinė dalis. Ją reikia traktuoti kaip galimybę pergalvoti, ką vyriausybė perka bei kaip atlieka tuos pirkimus. Nors Jungtinių Valstijų reformų negalima mechaniškai perkelti į kitokias institucines aplinkas, jos gali pasitarnauti kaip modelis apmąstymams, kaip pertvarkyti pirkimų procesus. Besivystančios šalys galėtų paeksperimentuoti – suskirstyti rangovus pagal jų patirtį, didindamos procesų skaidrumą ir daugiau pasikliaudamos derybomis. Besivystančiose šalyse, stokojančiose įgudusių pirkimo specialistų ir pasižyminčiose maža atskaitomybe visuomenei, etalonų nustatymas ir standartinių prekių pirkimas yra aktualesni dalykai negu Jungtinėse Valstijose.

Kitame skyriuje aš pereisiu prie galutinės ir galbūt pačios pagrindinės ekonomiškai pagrįstos reformos. Korumpuotas ir nekompetentingas valdymo aparatas gali paversti niekais visas kitas pastangas. Tad kaip valstybė turėtų organizuoti savo biurokratiją, kad sąžininga valstybinė tarnyba taptų patikima išsilavinusių žmonių karjeros galimybe?

# 5

## *VALDYMO APARATO REFORMA*

Protekcijomis ir politiniu lojalumu grindžiama personalo sistema trukdo efektyviai teikti paslaugas ir veda prie neteisingo mokesčių bei reguliavimo įstatymų administravimo.[62] Jei korupcija ir neteisėta savanaudiška veikla įsigalėjusi valdžioje, kuri šiaip jau demokratizuojasi ir mažina savo aparatą, tai gali būti pakirstas politinės ir ekonominės reformos teisėtumas. Tikslas yra ne visiškai atskirti viešąjį administravimą nuo politikos – bet kokiu at-

[62] Jau 1723 metais Didžiosios Britanijos Finansų ministerija rašė: „pareigūnai, kurie patys ar jų giminaičiai ar politiniai draugai stengėsi užsitikrinti balsus per rinkimus į parlamentą, vargu ar pasižymės traukdami baudžiamojon atsakomybėn nevykdančius finansinių įsipareigojimų salyklininkus ar smuklininkus" (citata iš Parris 1969: 25).

veju tą padaryti būtų neįmanoma, – o rasti būdų keisti jų santykį. Tradiciškai darbas profesionalų valdymo aparate yra politiškai neutralus, pasižymi pareigų ėjimo saugumu, yra gerai apmokamas, žmonės į jį priimami ir paaukštinami pagal nuopelnus ir jie neturi tokių nuosavybės nei verslo interesų, kurie konfliktuotų su sąžiningu jų pareigų vykdymu (Adamolekun 1993). Kai kuriems šiuolaikiniams reformuotojams kelia abejonių šio tradicinio modelio aspektai, tačiau ir jie remia principą, kad valstybės pareigūnų nereikėtų priiminėti į darbą bei atleidinėti dėl politinių priežasčių (Reid and Scott 1994; Scott 1996).

Šalys, užbaigusios vienpartinio ar autoritarinio valdymo laikotarpį, susiduria su profesionalaus valdymo aparato kūrimo problema. To aparato vykdomoji šaka turi būti politiškai atskaitinga, tačiau vykdant kasdienius uždavinius ir jos darbe turi būti kuo mažiau korupcijos ir favoritizmo. Pavyzdžiui, Meksikoje silpnėjant ilgai trukusiam vienos partijos dominavimui nacionalinė vyriausybė svarsto profesionalaus valdymo aparato kūrimo klausimą (Guerro Amparan 1998). Demokratija, kur partijos keičia viena kitas valdžioje, atrodo, blogai derinasi su įdarbinimo sistema, grindžiama politiniu protegavimu. O jei valdymo aparato apsaugos nėra, tai pareigūnai, kurie nujaučia, kad po rinkimų neteks savo tarnybų, gali paprasčiausiai kaupti pinigus ateičiai.[63]

Žinoma, einančių pareigas staigiame susidomėjime apolitišku valdymo aparatu gali būti ir savanaudiškumo motyvų. Tai gali būti vienintelis būdas vidutinio rango pareigūnams išsaugoti savo postus įvykus politiniam perversmui. Nors ir galima pateisinti skeptišką požiūrį į dabar einančių pareigas žmonių motyvus, tai neturėtų sumažinti reformos esminės vertės. Jei politinis pliuralizmas kaip reikiant įsigali, apolitiškas valdymo aparatas gali sušvelninti vadovybės pasikeitimus (Adamolekun 1993: 41–43). Labai stabiliose politinėse aplinkose politikų norus gali tenkinti

[63] Didžiojoje Britanijoje dar 1684 metais stebėtojai atkreipė dėmesį, kad verta užtikrinti saugų pareigų ėjimą tiems, kas tvarko pinigus: „Jei įsigalėtų senojo tarnautojo atleidimo priimant naują [iždo] kasininką praktika, tai senajam tarnautojui, turinčiam taip daug galimybių, kiltų pagunda apsirūpinti nešvariais būdais dar einant kasininko pareigas" (citata iš: Parris 1969: 26).

daugiau aukščiausio rango pareigūnų negu šalyse su nestabiliomis, trumpaamžėmis vyriausybėmis (Reid and Scott 1994: 67).

Tačiau net stabili valstybinė santvarka gali turėti naudos iš profesionalios ir apolitiškos valdininkijos. Istorija žino daug atvejų, kai autokratinės šalys suprato profesionalaus valdymo aparato reikšmę efektyviam ir sąžiningam paslaugų teikimui užtikrinti; geri to pavyzdžiai yra Vokietijos ir Kinijos imperijos (Derlien 1991; Raadschelders and Rutgers 1996: 76–77). Panašiu būdu ir dabartinėje Kinijoje vykdoma valdymo aparato reforma, grindžiama priėmimu į darbą pagal dalykines savybes, atlyginimu pagal rinkos normas ir perkvalifikavimu. Tačiau šiai sistemai trūksta kai kurių svarbių bruožų, būdingų labiau išsivysčiusioms sistemoms. Ją ir toliau valdo komunistų partija, ir nedaroma jokio skirtumo tarp pareigūnų ir asmenų, paskirtų politiniais sumetimais (Burns 1993: 354–356). Nepaisant to, tos reformos gali prisidėti prie valdžios teisėtumo didinimo gyventojų akyse ir palengvinti užsienio kapitalo pritraukimą.

Valdymo aparato reforma yra neatidėliotina problema daugelyje pasaulio šalių. Pavyzdžiui, neseniai pasukusios demokratizacijos keliu Afrikos šalys turi kurti profesionalų valdymo aparatą, kad galėtų modernizuotis ir plėtotis. Jos turi paskirstyti užduotis valdymo aparatui ir kitiems už oficialių valdžios struktūrų ribų esantiems organizacijų bei grupių tipams. Iš buvusių kolonizatorių paveldėtos valdžios struktūros daugeliu bruožų skyrėsi nuo idealaus vėberiškojo biurokratijos modelio. Aukščiausio rango pareigūnai dažnai ne tik būdavo kolonizatorių atstovai, bet dažnai pažeisdavo ir kitą Weberio principą, per giliai įsiveldami į politines kovas, rodydami palankumą komercinių interesų perkėlimui už šalies ribų ir neobjektyviai traktuodami vietos gyventojus. Ladipo Adamolekunas, ilgai tyrinėjęs Afrikos šalių biurokratijas, rekomenduoja turėti nedidelį profesionalų valdymo aparatą, kuris būtų atsakingas už daugelį funkcijų, atimtų iš centrinės vyriausybės. Jis taip pat pabrėžia aukščiausio rango pareigūnų politinės atskaitomybės svarbą. Jo nuomone, britiškasis Vestminsterio modelis, kai pareigūnai slapta patarinėja ministrams, Afrikos sąlygomis neveikia. Biurokratų ir politiniais sumetimais paskirtų asmenų bendradarbiavimo slaptumas palengvina korup-

ciją ir savanaudiškumą. Tad valdymo aparatas Afrikoje turėtų veikti atviroje aplinkoje, kur paprasti piliečiai ir suinteresuotos grupės galėtų stebėti jo elgesį (Adamolekun 1993: 43–44).

Postkomunistinės šalys, turėdamos visai kitokį istorinį palikimą, turi kurti naujas valdymo sistemas ant socialistinių institucijų pagrindo, kuris blogai pritaikytas dabarties reikalavimams. Kaip ir postkolonijinėse šalyse riba tarp administracinės valdžios ir privačios ekonomikos yra neaiški. Nepaisant paveldėtos struktūros, grindžiamos hierarchine kontrole, dabartinis valstybinis sektorius nėra gerai organizuotas. Sprendimai dažnai nenuoseklūs, neturi teisinio pagrindo ir pernelyg ilgai vilkinami. Reformos dažnai įgyvendinamos blogai (Collins 1993: 325–329). Nors iš socializmo į rinkos ekonomiką einančios Rytų Europos ir Azijos šalys, kurdamos profesionalią ir sąžiningą valdymo aparato sistemą, susiduria su sunkiais uždaviniais, jos turi vieną didelį pranašumą prieš daugelį besivystančių šalių – išsimokslinusius gyventojus, pajėgius atlikti visus šiuolaikinio valdymo uždavinius. Tačiau daug žmonių reikia perkvalifikuoti, kad jie sugebėtų susidoroti su naujomis pareigomis, būdingomis pareigūnams rinkos ekonomikos sąlygomis (ten pat: 335).

Yra du pagrindiniai būdai korupcinėms paskatoms valstybiniame sektoriuje mažinti. Pirmasis – valdžia gali reformuoti valstybės tarnautojų priėmimo sistemą. Antrasis – ji gali atsiriboti nuo faktiško paslaugų teikimo, sudarydama sutartis su privačiomis firmomis. Kiekvienas iš jų turi savo privalumų ir trūkumų. Pradėsiu nuo valdymo aparato pertvarkymo pagrindų, apimančių atlyginimų reformą, interesų susidūrimus, skatinimo sistemas ir korupcijos kontrolę hierarchinėse struktūrose. Skyrius baigiamas rangos sutarčių sudarymo svarstymu.

## Atlyginimų reforma

Kai kuriose besivystančiose šalyse pareigūnai apmokami labai menkai. Gavusios nepriklausomybę, dauguma buvusių kolonijų paveldėjo valdymo aparato darbuotojų atlyginimų skalę, viršijančią atlyginimus privačiame sektoriuje, tačiau laikui bėgant šis

pranašumas sunyko. Panaši padėtis vyrauja ir Rytų Europoje, buvusioje Sovietų Sąjungoje ir Lotynų Amerikoje (Haque and Sahay 1996: 11; Reid and Scott 1994: 52). Daugelyje šalių atlyginimai nukrito ne tik palyginti su privačiu sektorium, bet ir palyginti su atlyginimais valdymo aparato darbuotojams anksčiau. Dvidešimt vienos šalies pavyzdyje devintojo dešimtmečio pabaigoje ir dešimtojo pradžioje realūs atlyginimai kasmet mažėja vidutiniškai 1,4 procento. Atskirose šalyse tas atlyginimo kitimas sudarė nuo 17,7 procento mažėjimo kasmet Bulgarijoje 1989–1992 metais iki 4,4 procento didėjimo Ganoje 1986–1989 metais (Haque and Sahay 1996: 4).[64]

Taip pat susiaurėjo ir atlyginimų skalė. Pavyzdžiui, visose išskyrus vieną iš trylikos Afrikos šalių aukštos kvalifikacijos darbuotojų atlyginimai 1975–1985 metų laikotarpiu sumažėjo labiau negu žemos kvalifikacijos darbuotojų (Haque and Sahay 1996: 6). Devintojo dešimtmečio viduryje daugelyje Afrikos šalių aukščiausio rango pareigūnų atlyginimai buvo mažiau negu dešimteriopai didesni už mažiausiai apmokamų tarnautojų atlyginimus (Nunberg and Nellis 1995: 28). Tokiais atvejais turėtų būti sunku patraukti aukštos kvalifikacijos tarnautojus ir turėtų būti per didelė žemos kvalifikacijos tarnautojų paklausa. Reformų programos dažnai stengdavosi praplėsti atlyginimų skalę. Pavyzdžiui, Ganoje šis santykis nuo 2,5:1 1984 metais padidėjo iki 10:1 1991 metais; nors reformos autoriams nepavyko pasiekti, kad jis būtų 13:1, esminė pažanga akivaizdi (ten pat: 27). Kartu žemos kvalifikacijos darbuotojai gali gauti priemokas, viršijančias panašius atlyginimus privačiame sektoriuje. Pavyzdžiui, Trinidade ir Tobage vadovai, inžinieriai ir buhalteriai valstybiniame sektoriuje uždirbdavo mažiau negu jų kolegos privačiame sektoriuje, o žemos kvalifikacijos darbininkai uždirbdavo daugiau nei dvigubai už minimalų atlyginimą privačiame sektoriuje (Reid and Scott 1994: 48).

[64] Apsvarstykime du gerai dokumentuotus pavyzdžius. Peru 1987 metais atlyginimai mokesčių administravimo sistemoje nukrito 33 procentais palyginti su 1971 metais, tačiau darbuotojų per tą patį laiką padaugėjo daugiau kaip dvigubai (Das-Gupta and Mookherjee 1998: 265). Šiaurės Jemene realūs atlyginimai nuo 1971 iki 1986 metų sumažėjo iki 56 procentų (Sultan 1993).

Jei valstybiniame sektoriuje atlyginimai labai maži, tai korupcija tampa pragyvenimo strategija. Tačiau reikia elgtis atsargiai ir neperdėti valstybinio ir privataus sektoriaus skirtumų. Dauguma atvejų atlyginimą sudaro ne vien tik oficialusis, bet ir įvairios lengvatos, tokios kaip gyvenamasis plotas ar sveikatos apsauga. Toks atlyginimas natūra tampa ypač svarbus didelės infliacijos laikotarpiais. Pasaulio banko duomenys rodo, kad tirtose šalyse papildomos išmokos sudarė nuo 20 iki daugiau kaip 80 procentų bendro atlyginimo (Nunberg and Nellis 1995: 26; Reid and Scott 1994: 50).

Tačiau net ir dosniai vertinant tų paildomų pajamų dydį, jos vis tiek neužpildys atlyginimų prarajos visose šalyse (Reid and Scott 1994). Tokiais atvejais pareigūnai tikriausiai ieškosis antraeilių pareigų arba ims kyšius kaip priedą prie atlyginimo. Kai kurie gali net steigti firmas, kurios turėtų naudos iš jų užimamų postų. Ši problema labai sena. Didžiojoje Britanijoje XVIII amžiaus pabaigoje vyriausybės komisija nuogąstavo, kad pareigūnų atlyginimų mažinimas „atsisuks prieš visuomenę, sukurdamas naujas svarstytinas pretenzijas, kurias reikės teisingai patenkinti" (citata iš: Chester 1981: 144). Neseniai atliktieji keletą šalių apėmę tyrimai parodė, kad yra negatyvus ryšys tarp pareigūnų atlyginimų (palyginti su atlyginimais privataus sektoriaus gamybinėse šakose) ir korupcijos lygio (Van Rijckeghem and Weder 1977). Kitas netiesioginis įrodymas yra pareigūnų atlyginimų ir jų pajamų neatitikimas. Pavyzdžiui, Zaire 1955 metais atlyginimai sudarė tik 33 procentus pareigūnų pajamų, o štai 1969 metais – jau beveik 100 procentų (MacGaffey 1991: 14). Tanzanijoje atlyginimai ir priedai sudarė vidutiniškai apie 40 procentų namų ūkio išlaidų, o valdžia ragino pareigūnus ieškoti papildomo darbo (Mans 1994: 378–380).

Neseniai Gajanoje ir Jamaikoje atlikti tyrimai parodė, kad prastai apmokamos aukštos kvalifikacijos reikalaujančios pareigos kartais taip ir lieka neužimtos (Kitchen 1994: 121). Tačiau kai tos pareigos užimamos, tai reikalai dėl to gali dar labiau pablogėti, nes tada atlyginimų prarają bus stengiamasi užpildyti kyšiais. Iš to aišku, kodėl žmonės už kyšius stengiasi užimti pareigas, kurios iš

šalies atrodo visai nepatrauklios. Kai kurių besivystančių šalių biurokratiniame aparate vyksta gyva prekyba pareigomis, užtikrinančiomis didelius kyšius (Wade 1982, 1984). Ypač vertinamos gali būti pareigos korumpuotuose policijos departamentuose (Alfiler 1986: 39; Pasuk and Sungsidh 1994: 99–129). O pareigos įstaigose, kur tokios galimybės menkos, pavyzdžiui, užsienio reikalų ministerijoje, gali suvilioti tik nedaugelį kvalifikuotų specialistų.

Jei valdžios mokamų atlyginimų skalės nepatenkina specialistų, tai suveiks pasirinkimo šališkumas. Kai kurie žmonės su pakankama darbui valstybiniame sektoriuje kvalifikacija ieškos darbo privačiame sektoriuje namie ar užsienyje. Kvalifikuoti darbuotojai, net ir tie, kuriuos apmokė ta pati valdžia, išvyksta, palikdami mažiau kvalifikuotus. Jei nėra korupcijos ir papildomo uždarbiavimo, nusistovi tokia darbo rinkos pusiausvyra, kai žemos kvalifikacijos darbuotojai užima blogai apmokamas valdžios pareigas, kurias gerai atlikti jiems nepakanka kvalifikacijos. Žinoma, kai kurie pretendentai gali būti labai atsidavę valstybinei tarnybai, tačiau tokių gali nepakakti visoms vietoms užimti, o ir taip visuomeniškai nusiteikę pretendentai gali nelabai tikti toms pareigoms dėl kitų priežasčių. Jei sistema yra pusiausvira, tai ties jos riba bus toks darbuotojas, kuriam valdiškas darbas atrodys bent jau neprastesnis už darbą privačiame sektoriuje, tačiau joje gali būti daug ir tokių darbuotojų, kurių nepavyks įdarbinti už privačiame sektoriuje mokamus atlyginimus.[65] Tada po daugelio metų valdymo aparatas bus neproporcingai aprūpintas dviejų

[65] Čia reikalingas vienas perspėjimas. Kai kuriose labai neturtingose šalyse kvalifikuotų darbuotojų prognozuojami atlyginimai miestų sektoriuje gali būti ne reikšminiai, nes tas sektorius labai mažas ir atlyginimų lygius jame veikia tarptautinės atlyginimų skalės, nustatomos už šalies ribų. Tokios pareigos racionuojamos ir jų atlyginimai neatspindi valstybės tarnautojų galimų atlyginimų. Privačių galimybių tikslesnis matas gali būti informacija apie uždarbius neoficialiame sektoriuje. Tai matyti iš sėkmingų pastangų sumažinti valdymo aparato lygius kai kuriose Afrikos šalyse. Be to, valstybė gali būti pasirinkusi strategiją užtikrinti darbą visiems aukštųjų mokyklų ar koledžų absolventams arba panaudoti valdiškas tarnybas kaip būdą absorbuoti perteklinę darbo jėgą, kuri priešingu atveju papildytų bedarbių gretas. Tokiais atvejais didžiausia problema yra ne maži atlyginimai, o per didelis įdarbinimo lygis (Nunberg and Nellis 1995: 15-16).

rūšių darbuotojais: nenašiai dirbančiais darbuotojais, kurie neturi šansų įsidarbinti iš pažiūros panašiose pareigose privačiame sektoriuje, ir darbuotojais, linkusiais imti kyšius (Besley and McLaren 1993).

Kai yra toks talentų pasiskirstymas, gamybos procesus ir paslaugų teikimo sistemas galima suprojektuoti taip, kad jos reikalautų neaukštos kvalifikacijos ir sudarytų galimybių korupcijai. Tokiomis sąlygomis norint tikėtis sėkmės, valdymo aparato reforma turi būti radikali. Atlyginimų didinimas ir darbo sąlygų gerinimas gali nedaug tepaveikti darbo rezultatus. Be to, didžiąją dalį darbo jėgos turi pakeisti nauji žmonės. Taip pat reikės iš naujo rūpestingai sudaryti valstybines programas korupcinėms paskatoms sumažinti ir produktyvaus darbo paskatoms sukurti. Tokia išvada derinasi su Van Rijckeghemo ir Wederio (1997) mėginimu paaiškinti korupcijos rodiklio atskirose šalyse kitimą laikui bėgant. Kaip ir tarptautiniuose palyginimuose, biurokratijos kokybė pasirodė esanti atvirkščiai proporcinga korupcijos lygiui, o atlyginimų lygiai buvo nesvarbūs.

Valdymo aparato reforma įeina į daugelį reformų projektų, remiamų tarptautinių organizacijų, kurie dažnai sudaryti netinkamai (Nunberg and Nellis 1995; United Nations Development Programme 1997b). Kad jie būtų sėkmingi, reformuotojams reikia žinoti papildomų pajamų dydžius ir jų pasiskirstymą, ryšį tarp atlyginimų valstybiniame sektoriuje ir pareigūnų šeimų pajamų, korupcijos ir interesų susikirtimo reikšmę priimant valstybinius sprendimus, privačiame ir valstybiniame sektoriuose dirbančių panašų darbą darbuotojų darbo našumą, makroekonomines sąlygas, neoficialios ekonomikos dydį ir vaidmenį. Vyriausybė turi žinoti, ar nemažas skaičius valdžios darbuotojų priims kuklių išeitinių išmokų pasiūlymą. Jei taip, tai be nereikalingos įtampos galima padidinti atlyginimus ir pamažinti darbuotojų. Kai kuriose poreforminėse programose atleistų darbuotojų įsiliejimas į žemės ūkio ir neoficialius sektorius vyko lengviau, negu kai kas tikėjosi, ypač Afrikoje (World Bank 1991: 16).

Reformų įtampą galima sumažinti papildomomis strategijomis darbo vietoms privačiame sektoriuje kurti ir verslo išėjimui iš pogrindžio skatinti. Gera pradžia gali būti sąžiningos mokesčių

rinkimo sistemos kūrimas. Tokia sistema ne tik užtikrins pajamas valstybei, bet ir paskatins firmas jungtis prie oficialios ekonomikos. Po to galima bandyti mažinti valdymo aparatą, kai tik tai leis privataus sektoriaus augimas. Deja, augimas pats savaime irgi turi problemų – esantys korumpuoti pareigūnai stengsis gauti savo dalį iš naujų valstybės pajamų, įvesdami privačioms firmoms naujų apribojimų. Ši problema gali pareikalauti neortodoksinių sprendimų. Reformuotojai gali būti priversti atimti darbą iš jau nepakankamai panaudojamų pareigūnų, siekdami sumažinti jų priėjimą prie kyšių. Nepakankamai užimti pareigūnai mažiau laiko skirs darbui valstybiniame sektoriuje ir tikriausiai stengsis gauti papildomo darbo privačiame sektoriuje. Jei tai pavyktų, tai tada gali būti lengviau jų atsikratyti visai. Struktūrinius pakeitimus valdžios veikloje reikia derinti su tradiciškesniais pasiūlymais padidinti atlyginimus ir pagerinti darbo sąlygas. Tikslas yra ne tik atgrasinti nuo korupcijos esamus pareigūnus, bet ir pritraukti daugiau kvalifikuotų pretendentų dirbti valstybiniame sektoriuje.

## Interesų susidūrimai

Tradicinės valdymo aparato sistemos stengiasi karjeros pareigūnus atskirti nuo politikos ir mokėti jiems pakankamus atlyginimus. Tai svarbūs tikslai, bet jie yra tik dalis uždavinio sukurti profesionalų valdymo aparatą. Net jei mokama tiek pat, kiek uždirbama privačiame sektoriuje, ir draudžiama veltis į politiką, pareigūnai gali susidurti su paskatomis pasinaudoti užimamais postais asmeniniam pasipelnymui. Kai kurios šalys, net jeigu jos ir paskelbusios kyšininkavimą už įstatymo ribų, nedaug tenuveikė ekonominių interesų susidūrimams kontroliuoti.

Interesų susidūrimai buvo paplitę pirmaisiais Amerikos respublikos gyvavimo metais. Pašto viršininkai leisdavo laikraščius ir nemokamai naudodavosi pašto paslaugomis; mokesčių už degtinę rinkėjai patys laikydavo užeigas ir neimdavo mokesčių iš savo tiekėjų; kai kurie muitinės pareigūnai kartu buvo ir žymūs prekybininkai (Prince 1977). Panašiai ir postkolonijinėje Afrikoje

daugelis šalių skatino pareigūnus imtis verslo veiklos, kuri iš dalies sutapdavo su jų oficialiomis pareigomis. Dėl to atsiradę interesų susidūrimai gerokai sumažino valstybės efektyvumą (Adamolekun 1993: 39–40, 42). Labai paplitę interesų susidūrimai šiuo metu Rusijoje, Rytų Europoje ir Kinijoje (Chow 1997; Collins 1993: 326). Kinijoje, kur daug valstybės ir privačių firmų bendrų įmonių, valdžia ragino savo darbuotojus „pasinerti į komercijos jūrą" (Burns 1993: 358). Akivaizdu, kad tada atsiranda lojalumo skilimo problema. Pareigūnai gali nepagrįstai teikti pirmenybę su jais susijusioms firmoms, atsisakydami tų, kurios galėtų atlikti valstybines užduotis pigiau ir geriau. Panašus favoritizmas galimas ir veiklos kontrolės bei privatizacijos srityse. Ir čia nereikia nė kyšininkavimo: pareigūnai paprasčiausiai vadovaujasi savo asmeniniais ekonominiais interesais.

Dėl viso to daugelis išsivysčiusių šalių draudžia pareigūnams dalyvauti priimant sprendimus, su kuriais juos sieja finansiniai interesai. Daugeliu atvejų pareigūnai ir į aukščiausias pareigas paskirti politikai privalo deklaruoti savo finansinį turtą bent jau valstybinei įstaigai, o iš aukščiausio rango pareigūnų gali būti reikalaujama, kad jie perduotų savo turtą patikai. Reguliuojamas ir dovanų bei honorarų ėmimas.

Valdymo etikos taisyklės ir teisiniai apribojimai Jungtinėse Valstijose plėtojosi pamažu, bet dabar jie jau persmelkia viską (Gilman 1995; Roberts and Doss 1992). Pirmąjį etikos kodeksą Jungtinėse Valstijose paskelbė pašto ministras 1829 metais (Gilman 1995: 64–66). Dabar etikos kodeksų ir įstatymų numatytų reikalavimų mišinys pareigūnus apriboja. Valdžios pareigūnų ir tarnautojų etiško elgesio principai yra išdėstyti prezidento keturiolikos punktų įsake (Įsakas Nr. 12674 su 1990 m. spalio 17 pataisomis; Gilman 1995: 65). Daugeliui jo punktų suteikė galios 1989 metų Valdymo reformos etikos įstatymas ir 1992 metais išleistos Valdymo etikos žinybos taisyklės [5 CFR (JAV federalinių nutarimų sąvadas) 2635]. Šis įsakas liečia ne tik naudos gavimą, bet ir pareigų ėjimą. Pareigūnams neleidžiama „valstybines pareigas panaudoti asmeniniam pasipelnymui" ir turėti finansinių interesų, susikertančių su jų pareigomis, panaudoti tarnybiniam naudojimui

skirtą informaciją asmeninei naudai ar priiminėti dovanas. Kiti punktai liečia atsakingą pareigų ėjimą. Tiek kyšių davimas, tiek jų ėmimas laikomi kriminaliniais nusikaltimais. Algos gavimas iš kitų šaltinių nei valdžios įstaigos prieštarauja įstatymui, kaip ir mokėjimai pareigūnams už atstovavimą privačiai šaliai kokiame nors reikale, kuriame turi interesų ir valstybė. Šis įstatymas taikomas tiek pareigūnams, tiek tiems, kurie juos papirkinėja (18 JAV įstatymų sąvado §§ 201, 203, 207, 208; Chakrabarti, Dausses, and Olson 1997: 597–605). Pagaliau pareigūnai turi vengti net regimybės, kad jie pažeidžia įstatymus, net jei savo elgesiu ir laikytųsi jų.

Palyginimui galima pasakyti, kad Prancūzijoje ir Kanadoje interesų susidūrimo apribojimais irgi siekiama panašių tikslų, tik skirtingais metodais. Prancūzų įstatymai, palyginti su JAV įstatymais, orientuoti daugiau į administracines, negu į kriminalines priemones, tačiau ir jais siekiama to paties pagrindinio tikslo – vengti „nesveiko asmeninių finansinių interesų derinimo su valstybės suteiktos valdžios naudojimu" (Rohr 1991: 284). Nepaisant to, prancūzų apribojimai praktikoje atrodo ne tokie griežti. Savo turto deklaravimas nėra rutininis reikalavimas, o veiklos apribojimai baigus eiti pareigas įgyvendinami netikusiai (ten pat: 284–286). Kanadiečių ir britų taisyklės irgi mažiau apribojančios. Parlamento vadovybė paveda ministrui pirmininkui rūpintis įstatymų leidimo darbotvarke. Tai reiškia, kad ne taip kaip Jungtinėse Valstijose, interesų susidūrimo įstatymai vargu ar gali vykdomosios valdžios personalą kontroliuoti griežčiau negu parlamento narius. Pareigūnų veikla reguliuojama administracinėmis taisyklėmis, o ne įstatymais (Stark 1992: 429).

Jungtinėse Valstijose pareigūnų politinė veikla ribojama siekiant, kad jie netaptų priklausomi nuo ryšių su politinėmis partijomis. O Prancūzijoje yra priešingai – įprastinis karjeros kelias veda iš valstybinės tarnybos į renkamas politines pareigas. Pareigūnai gali būti kandidatais rinkimuose į kokį nors postą, neprarasdami valstybės tarnautojų statuso ir gali toliau eiti savo pareigas vietinėje valdžios įstaigoje. Jeigu jie laimi rinkimus į Prancūzijos parlamentą, tai gali pasiimti atostogas, o vėliau sugrįžti į tas pačias pareigas. 1958–1986 metų laikotarpiu 33 procentai Naciona-

linės Asamblėjos narių atėjo į ją iš valstybinės tarnybos (Rohr 1991: 287). Tokios sistemos vertingumas priklauso nuo to, ar yra gerbiama valstybinė tarnyba. Besivystančiose šalyse su tokia tradicija prancūziškasis modelis gali turėti privalumų. Kitose, kur valdymo aparatas korumpuotas ir protekcionistinis, geriau tiktų griežčiau atskirti administravimą nuo politikos, taip kaip tai daroma Amerikoje.

Praktikoje sunkiausios įgyvendinimo problemos susijusios su darbo ieškojimu. Nors Jungtinių Valstijų federalinėje vyriausybėje „paslaugų už paslaugas" sistemą, atrodo, gan gerai kontroliuoja elgesio kodeksas ir atitinkamos teisinės poveikio priemonės, pareigūnai dažnai, kai palieka vyriausybę, įsidarbina privačiose firmose, kurios anksčiau buvo jų rangovais. Elgesio kodekse sakoma, kad „tarnautojai neturi įsidarbinti ne valdžios įstaigose ar imtis veiklos, įskaitant ir pastangas įsidarbinti, kuri kertasi su pareigūno pareigomis ir atsakomybe valdymo sistemoje". Atsižvelgiant į kelias sąlygas, buvę pareigūnai negali atstovauti kitiems prieš savo buvusius darbdavius dvejus metus nuo išėjimo iš darbo. Tačiau šis draudimas nėra absoliutus, o taikomas tik toms problemoms, su kuriomis tas žmogus dirbo tais metais, kai išėjo iš valdžios organų [18 JAV įstatymų sąvado § 207 (a)–(d); Chakrabarti, Dausses, and Olson 1997: 608–612]. Prezidentas Clintonas sugriežtino tuos reikalavimus aukštesnio rango pareigūnams, reikalaudamas jų įsipareigoti vengti reikalų su vyriausybe penkerius metus nuo išėjimo iš jos aparato (1993 m. sausio 20 įsakas Nr. 12834; Gilman 1995: 75).

Amerikietiškasis etikos ir baudžiamojo kodeksų, administracinių ir civilinių teisinio poveikio priemonių mišinys yra sudėtingas ir jį ne visada lengva suprasti ir interpretuoti. Kai kurie kritikai įrodinėja, kad amerikietiškieji interesų susidūrimo įstatymai yra nepageidaujami ir duodantys priešingus rezultatus (Anechiarico and Jacobs 1997; Roberts and Doss 1992). Pasak tų kritikų, tos taisyklės įveda per daug biurokratizmo, slopina kūrybingumą ir atgraso kvalifikuotus žmones nuo valstybinės tarnybos. Tačiau net jei Jungtinių Valstijų modelis per daug sudėtingas, kad būtų galima jį lengvai eksportuoti, jis vis dėlto gali nustatyti gaires toms

šalims, kurios pradeda kurti profesionalaus biurokratinio elgesio normas. Net aršiausi amerikietiškosios sistemos kritikai nebando rimtai įrodinėti, kad pirkimus tvarkantiems pareigūnams reikėtų leisti turėti savo dalis savųjų rangovų firmose arba gauti atlyginimus ar priimti dideles dovanas iš firmų, su kuriomis jie turi reikalų. Tačiau daugelyje besivystančių šalių tokios praktikos tik visai neseniai buvo pripažintos keliančiomis susirūpinimą. Siekiant neleisti valstybinei tarnybai tapti ciniška lengvo praturtėjimo priemone, visoms šalims reikia turėti pagrindinę interesų susidūrimo programą, kurioje būtų pabrėžiamas etiškas elgesys, paremtas teisinio poveikio priemonėmis. Tačiau paprastos ir pagrindinės elgesio taisyklės yra geriausia starto pozicija, ypač jei nenorima, kad priežiūros procesas pats pasiduotų korupcijai.

## Rimbo ir pažadų politika

Atlyginimų reforma, priėmimas į darbą pagal dalykines savybes, šalutinių interesų bei politinio užsiangažavimo kontrolė yra pirmieji būtini žingsniai. Kartais reformuotojai gali tarnybos pobūdį pakeisti taip, kad sumažėtų paskatų korupcijai, tačiau tą padaryti ne visada įmanoma. Mokesčių rinkėjai, policininkai, tiekimo specialistai ir kontrolės bei priežiūros pareigūnai visada susidurs su korupcinėmis paskatomis. Tad efektyviai korupcijos kontrolei sukurti reikalinga patikima atlyginimų ir bausmių sistema. Oficialios teisinės poveikio priemonės yra svarbi atrama, tačiau korupcijos atvejų mažinimui galima panaudoti ir paskatas pačios biurokratinės sistemos viduje. Efektyvumui didinti ir papirkinėjimui mažinti reikia panaudoti ir rimbo bei pažadų politiką. Paskatomis galima padaryti svarbesnius individualiuosius darbo rezultatus arba galima numatyti atlyginimus ir bausmes už grupinio darbo rezultatus.

Pati akivaizdžiausia atgrasymo nuo korupcijos priemonė yra patikima apolitinė priežiūros sistema, ieškanti korumpuotų pareigūnų. Jei valstybinė tarnyba gerai apmokama, tai korumpuotiems pareigūnams tikrai bus didelė bausmė, jei juos demaskuos ir atleis iš darbo. Viena iš teisinio poveikio priemonių yra pensi-

jos skyrimas tik sąžiningai užbaigus tarnybą (Becker and Stigler 1974). Tačiau tokios priežiūros nepakanka. Darbo netekimas yra vienkartinė bausmė, nesusieta su individualių korumpuotų sandėrių kraštutine nauda. Atlyginimų padidinimu sumažinama kyšių ėmimo vertė, tačiau neįmanoma jos panaikinti visiškai. Didesnis atlyginimas gali netgi padidinti kyšius, nes pareigūnas atitinkamai daugiau gali pareikalauti kompensacijai už riziką netekti tapusio dar labiau pageidaujamo darbo. Pareigūnai iš „liesų niekšų" gali tapti „riebiais niekšais".[66] Kyšininkavimo atvejų gali sumažėti, nes mažiau pareigūnų reikalaus kyšių ar ims juos, tačiau kiekvienas kyšis padidės. Tad kai kuriuos atlyginimus ir bausmes reikėtų susieti su biurokrato darbo rezultatais. Ankstesniame skyriuje aptarinėjau, kaip bausmes reikėtų sieti su biurokrato elgesiu. Dabar daugiausia dėmesio skirsiu teigiamoms paskatoms už gerus darbo rezultatus.

Valstybinės tarnybos sistemos dažnai tvarkomos per mažai dėmesio skiriant darbo rezultatams. Pavyzdžiui, daugelyje Lotynų Amerikos šalių griežtomis taisyklėmis apibrėžtomis sistemomis atlyginimai yra nustatyti remiantis formaliais kriterijais, nesusijusiais su rinkos realijomis. Dar labiau paaštrina šią problemą priedai prie atlyginimo, skiriami menkai teatsižvelgiant į našumą. Centralizuotos sistemos, nerimastaudamos dėl korupcijos ir favoritizmo, kontroliuoja išlaidų, įdarbinimo ir darbo rezultatų ataskaitas. Vadovai turi mažai galimybių veikti savo nuožiūra. Tačiau kai neatlyginama už gerus darbo rezultatus, tai vadovai, jei turėtų daugiau teisių veikti savo nuožiūra, galėtų tuo piktnaudžiauti, samdydami „nekvalifikuotus žmones vien tam, kad patenkintų politiškai svarbius klientus (...) [ir] skirstytų atlyginimus, pareigų paaukštinimus ir kitokias privilegijas veikiau remdamiesi favoritizmu, o ne tarnautojų darbo rezultatais (...)" (Reid and Scott 1994: 45). Išeitis – ne dar griežtesnė, persistengianti sąnaudų kontrolė, o reformos, siekiant iškelti darbo rezultatus, ir skatinimas tų vadovų, kurie pasiekia valstybinio sektoriaus tikslų (ten pat: 46–47).

[66] „Indija: diržo atleidimas", *The Economist*, 1997 m. rugpjūčio 2. Žr. taip pat „Indija: ir vėl apmokestinimas", *The Economist*, 1997 m. rugsėjo 29.

Kartais premijines priemokas galima susieti su suteiktų paslaugų verte. Prisiminkime, kad kyšiai kartais veikia kaip paskatinimo honoraras biurokratams. Tais atvejais kai korupcijos efektyvumas priklauso tik nuo jos neteisėtumo, tokius kyšius galima įteisinti. Tokios strategijos efektyvumas priklausys nuo to, kokiu mastu paslaugos teikėjai pasisavins mokėjimo dalį, kuri jiems būtų paskata aptarnavimui paspartinti. Pavyzdžiui, agentūra gali nustatyti du kelius – brangesnį ir greitesnį tiems, kurie vertina spartą, ir lėtesnį visiems kitiems. Tada mokėjimų už spartumą dalis galės būti panaudota atlyginti pareigūnams už gerus darbo rezultatus (Paul 1995: 163).

Daugelis valstybinių ir privačių agentų už savo priimtus sprendimus susilaukia finansinių pasekmių, gerokai pranokstančių jų atlyginimus. Tokiais atvejais nerealistiška tikėtis, kad premijinės priemokos už iniciatyvą prilygtų didelei daliai paskirstytos naudos. Bet iš aukščiau pateiktųjų duomenų apie bendruosius atlyginimų lygius ir korupciją matyti, kad pakanka pareigūnų atlyginimus priartinti prie uždarbių, kuriuos gauna panašios kvalifikacijos jų kolegos privačiame sektoriuje. Pareigūnai turėtų gauti ne tik bazinį atlyginimą, bet ir paskatinamąją premijinę priemoką, susietą su darbo rezultatais, kad jų bendras uždarbis prilygtų jų galimam uždarbiui privačiame sektoriuje. Jei ne visiškai aišku, kaip pastangas susieti su galimais išmatuoti rezultatais, tai uždarbio padalinimas į bazinį atlyginimą ir atlyginimą už darbo rezultatus priklausys nuo tarnautojo pasirengtumo susitaikyti su neapibrėžtumu (Weitzman and Kruse 1990: 100–102).

Skatinimo sistemos gali būti efektyvios, tik jas reikia planuoti stengiantis nesuteikti biurokratams monopolinės galios, kurią jie galėtų panaudoti didesnėms rentoms išgauti (Rose-Ackerman 1978: 85–108). Pareigūnai negali turėti galimybių sudaryti keblias naujas sąlygas, nuo kurių paskui galėtų už kyšius atleisti. Tad britų reformuotojai XIX amžiaus ketvirtajame dešimtmetyje ragino pareigūnų algas keisti užmokesčiais. Parlamento komitetas nuogastavo, kad užmokesčių sistema gali duoti pagrindo aukštuosius pareigūnus „įtarinėti kliūčių sudarymu jų [pareigūnų] pareigų atlikimui" (citata iš: Chester 1981: 135).

Kaip alternatyvą individualizuotoms skatinančioms atlyginimų sistemoms, atlyginimus galima mokėti darbo grupėms arba valstybinėms įstaigoms, remiantis jų bendraisiais darbo rezultatais. Daugeliui valstybinių tarnybų tai gali būti geriausias sprendimas. Jei bendros pastangos suskaldytos į individualius atlyginimus, darbo aplinka dėl to gali tapti priešiška (Mitchell, Lewin, and Lawler 1990: 64–67). Nerimastavimas dėl to privertė kai kuriuos privačios darbo rinkos tyrinėtojus siūlyti atlyginti darbuotojams už grupinių tikslų pasiekimą. Tokios skatinimo sistemos geriausiai veikia, jei darbuotojai prisideda nustatant darbo sąlygas (Blinder 1990). Tačiau kartais grupinis darbas yra problema, ir jos geriausias sprendimas yra individualizuotas skatinamasis užmokestis. Valstybės pareigūnai gali dirbti kartu aukštos kokybės paslaugoms užtikrinti, arba pajamoms iš kyšių maksimaliai padidinti. Pareigūnų grupinis darbas dažnai yra policijos korumpuotumo skiriamasis požymis. Jei darbo rezultatus galima išmatuoti, tai individualizuotos paskatinančios atlyginimų sistemos gali tapti įrankiu korupcijos uždaram ratui pralaužti.

Valstybinės įmonės turėtų būti akivaizdžiomis kandidatėmis darbo rezultatais grindžiamiems atlyginimams gauti. Nors kai kas gali pasisakyti už visišką privatizaciją, toks variantas ne visada įmanomas. Jei tokios įmonės pardavinėja prekes ir paslaugas privatiems klientams, tai išmatuoti rezultatus paprastai būna įmanoma. Naujojoje Zelandijoje ir Korėjoje atlyginimai buvo susieti su darbo rezultatais, ir tai davė teigiamų rezultatų (Scott 1996: 21–29; World Bank 1991: 28). Korėjoje firmų uždirbtos metinės skatinamosios premijinės priemokos skiriamos visam personalui, tačiau firmos pačios įsivedė dar ir vidines įvertinimo sistemas. Taigi valstybė atlygina visai firmai, o firmos vadovybė nustato vidines atlyginimų struktūras. Toks metodas teikia vilčių, tačiau jam reikia išsamių ir patikimų duomenų apie valstybinių įmonių darbo rezultatus. Šią informacinę prielaidą reikia patenkinti dar iki tol, kai besivystančiose šalyse bus galima įvesti atlyginimus už gerus darbo rezultatus.

Tiek individualius, tiek grupinius paskatinamuosius mokėjimus dažnai bus sunkiau administruoti valstybiniame negu

privačiame sektoriuje. Išskyrus valstybines įmones, pardavinėjančias komercinius produktus, apie darbo rezultatų gerumą dažnai sunku spręsti. Todėl vyriausybės įstaigos gali nustatyti išmatuojamus produkcijos rodiklius, kurie nėra galutiniai strateginiai tikslai (Scott 1996: 30–43). Jei atlyginimas susietas su tais išdirbio rodikliais, tai pareigūnai gali pabandyti pasinaudoti tokia sistema didelėms premijinėms priemokoms gauti. Išsivysčiusių šalių patirtis, kai vyriausybė taiko atlyginimą už darbo rezultatus, gan prieštaringa. Naujoji Zelandija paprastai laikoma sėkmingo jos panaudojimo pavyzdžiu, nors įgyvendinimo problemų dar yra ir ten. Egzistuoja kompromisai tarp paskirstymo efektyvumo ir techninio efektyvumo. Pavieniai asmenys gali sugaišti per daug laiko deryboms, kokius darbo rezultatus matuoti ir kaip už juos atlyginti (Campos and Pradhan 1997: 443; Scott 1996). Atrodo, kad Didžiojoje Britanijoje darbo rezultatų įvertinimas ir atlyginimas už paskatas nebuvo sėkmingas (Madron 1995). Naujausių reformų Jungtinėse Valstijose įvertinimo rezultatai nelabai džiuginantys, bet sunku nustatyti, ar problema susijusi su pačia sistema, ar su jos įgyvendinimo silpnumu (Ingraham 1993, 1996: 260; Perry 1988–1989).

Kai dėl grupinių paskatų, tai empiriniai duomenys iš privataus sektoriaus rodo, kad dirbti visiems bendrai geriausiai sekasi tam tikromis sąlygomis: kai stabili bendroji paklausa, žemas nedarbo lygis, mažas atlyginimų ir algų diapazonas ir kai investuotojai orientuojasi į tolimą ateitį (Levine and Tyson 1990: 214). Trumpai tariant, sudaryti sąlygas sėkmingam darbininko prisidėjimui prie bendro darbo valstybinėse įdarbinimo sistemose gali ir nepavykti. Be to, stabilus užimtumas ir atlyginimų diapazono susiaurinimas konfliktuoja su daugelio valstybinio sektoriaus įstaigų poreikiu mažinti užimtumą ir užtikrinti tokius pat atlyginimus kaip ir privačiame sektoriuje.

Aišku, kad efektyvios paskatų sistemos planavimas gali būti sunkus ir ne visada tai bus pats geriausias sprendimas. Nepaisant to, daugeliu atvejų tai bus vertingas antikorupcinis įrankis. Žinomi įvairūs sėkmingi atvejai, ypač pajamų srityje. Tarp daugumos pastangų reformuoti mokesčių sistemą, kurias nagrinėjo

Arindamas Das-Gupta ir Dilipas Mookherjee (1998: 257), gan autonomiškos biurokratijos kūrimas vyko atsižvelgiant į biudžetą, kuris iš dalies priklausė nuo mokesčių surinkimo sėkmės. Panašių bruožų turėjo ir mokesčių rinkimo tarnybų reformos kai kuriose Afrikos šalyse (Dia 1996). Pavyzdžiui, Ganoje devintajame dešimtmetyje vykdant mokesčių ir muitų reformą buvo išbandytas uždaros grupės metodas sukuriant Nacionalinę mokesčių tarnybą (NMT). Šalyje buvo paplitusi korupcija, neteisėtas darbas ir kitokios efektyvumą mažinančios blogybės. Atlyginimai buvo maži, atskaitomybė prasta. Vykdant reformą, buvo atleisti ar išleisti į pensiją labiausiai korumpuoti pareigūnai, pagerintos darbo sąlygos ir jo apmokėjimas. Padidėjusias algas papildė skatinimo sistemomis numatyti atlyginimai tiek už atskirų darbuotojų, tiek už visos įstaigos gerus darbo rezultatus. Buvo nustatytos mokesčių surinkimo užduotys ir Nacionalinei mokesčių tarnybai buvo nustatyta premija – 3,5 procento nuo surinktų mokesčių ir 2,5 procento nuo surinktų muitų sumos. 1984–1988 metų laikotarpiu mokesčių ir muitų pajamos padidėjo nuo 6,6 iki 12,3 procento BVP. Tos reformos rodo, kaip svarbu padidintą bazinį atlyginimą derinti su skatinimu siekti gerų darbo rezultatų. Nors ši programa buvo palyginti sėkminga, visgi neapsiėjo be problemų. Kiti valstybės tarnautojai buvo nepatenkinti mokesčių rinkėjams taikomu ypatingu režimu. Juk galų gale NMT gaunamos premijos didėjo ne tik jų pastangų didėjimo dėka, bet ir dėl mokesčių apimties didėjimo, didėjant BVP.[67] Be to, ir Finansų ministerija protestavo prieš savo valdžios apkarpymą. 1991 metais mokesčių rinkimas buvo vėl perduotas Finansų ministerijai, nors NMT ir išsaugojo dalį savo nepriklausomybės (Dia 1996: 86–90; Terkper 1994).

Apskritai skatinantys mokėjimai, besiremiantys darbo rezultatais, turi daugiau šansų būti sėkmingi, jei papildomos pastangos

[67] Didžiojoje Britanijoje XVIII amžiuje aukščiausio rango tarnautojai išsidalindavo trečdalį surinktų mokesčių. Jų pajamos iš šio šaltinio išaugo nuo 330 svarų sterlingų per metus 1711 metais iki 700 XVIII a. šeštajame dešimtmetyje ir iki 1278 per patį JAV nepriklausomybės karo įkarštį. Jų atlyginimai dažnai būdavo nesusiję su įdėto darbo kiekiu (Chester 1981: 134).

iš tikrųjų duos esminį pelną, jei darbdaviai ne per daug vengs rizikuoti, jei pastangas ir rezultatus bus įmanoma išmatuoti ir jei pareigūnai turės pakankamai įgaliojimų reaguoti į paskatas (Klitgaard 1997: 19). Labai paplitusi korupcija rodo, kad piniginiais mokėjimais galima įsigyti iš pareigūnų kai ką vertingo. Tad paskatomis grindžiamų planų taikymą galima pradėti nuo tų sistemų, kurios dabar persunktos korupcijos. Sėkminga reforma ne tik apribos neteisėtus papirkinėjimus, bet ir pagerins darbo rezultatus.

## Korupcija hierarchijose

Kitas labai svarbus reformos pastangų parametras yra santykis tarp korupcijos aukštosiose ir žemosiose valdžios sferose. Galimi du variantai. Pirmajame, „iš apačios į viršų" variante žemesnio rango pareigūnai ima kyšius ir dalijasi su savo viršininkais tiesiogiai ar netiesiogiai, pirkdamiesi savo pareigas. Iš pradžių viršininkų papirkinėjimas gali būti priemonė nusipirkti jų tylėjimą, tačiau, jei tokie mokėjimai institucionalizuojami, jie tampa įsidarbinimo sąlyga – taip organizuoja viršininkai pasipelnymo tikslais.[68] Kai kuriais atvejais tokia piramidė veikia – kiekviena hierarchinė pakopa perka savo pareigas iš aukštesniosios. Jei „gatvės lygio biurokratai" gali be suvaržymų savo nuožiūra sąveikauti su žmonėmis, tai toks „iš apačios į viršų" variantas veikia. Policijos korupcija dažnai kyla iš patruliuojančių pareigūnų galios teisėtų ir neteisėtų firmų atžvilgiu. Pavyzdžiui, Nepale policininkai eismo prižiūrėtojai, įsivėlę į hašišo gabenimą, rinkdavo neteisėtas rinkliavas ir dalydavosi su apygardų pareigūnais (Alfiler 1986: 46). Mokesčių inspekcijose ir muitinėse žemesnio rango pareigūnai, dirbantys su mokesčių mokėtojais, dažnai savo kyšius turi dalin-

[68] Cadot (1987), Dey (1989) ir Rose-Ackerman (1978: 170-179) pažymi, kad sąveikauti gali ir pareigūnai, neturintys oficialių hierarchinių ryšių. Pavyzdžiui, norinčiam statytis namą žmogui gali reikėti gauti leidimus iš kelių valdžios įstaigų. Dey nuomone, tokiomis sąlygomis gali susiformuoti korumpuotų pareigūnų tinklai.

tis su viršininkais. Korėjoje vienoje byloje pareigūnai reikalaujamų kyšių dydį aiškino tuo, kad kyšius reikia dalintis su direktoriumi, skyrių ir sektorių vedėjais (ten pat: 41).

Antrasis, „iš viršaus į apačią" variantas gali veikti, kai korumpuoti aukštesnio rango pareigūnai perka savo pavaldinių tylėjimą, dalindamiesi su jais savo pelną, mokėdami jiems didelius atlyginimus, priemokas ar suteikdami neteisėtų privilegijų. Korėjoje, kur aukščiausio rango pareigūnai savo pavaldinius laiko „šeimynykščiais", valstybinių įstaigų vadovams buvo įprasta sudarinėti neteisėtus fondus ir atvirai dalintis jų lėšomis su savo pavaldiniais (Lee 1986: 86). Aukštesnieji pareigūnai taip pat gali toleruoti savo pavaldinių smulkią korupciją, kad užsitikrintų jų bendrininkavimą korupcinėje sistemoje. Jei dauguma svarbiausių sprendimų priimama viršūnėse, tačiau esmines pajamas užtikrina žemesnio rango pareigūnai, tai turėtų vyrauti „iš viršaus į apačią" variantas. Pavyzdžiui, atlyginimas už didžiausius kontraktus tikriausiai teks aukštiesiems pareigūnams, tačiau jiems reikės pagalbininkų siūlomoms kainoms įvertinti ir įgyvendinimui prižiūrėti. Štai Nepale aukštesnio rango pareigūnai organizuoja „komispinigius" už valstybinius kontraktus. Pinigus renkantys vietinės valdžios atstovai pasiima savo dalį ir likusią sumą perduoda viršininkams (Ostrom 1996: 212). Ir priešingai, didžiąją dalį neteisėtų pajamų gali gauti aukščiausio rango pareigūnai, bet jie gali užtikrinti žemesnio rango pareigūnams didelius teisėtus atlyginimus, kad šie būtų paklusnūs ir ramūs. Atrodo, kad kaip tik taip yra Gabone, kur aukščiausio rango politikai pelnosi iš naftos pramonės kyšių, o valdymo aparato darbuotojai gauna didelius atlyginimus (Rose-Ackerman and Stone 1998).

Keliuose nesenuose teoriniuose darbuose mėginta panagrinėti šio reiškinio aspektus. Viename korupcijos „iš apačios į viršų" modelyje aukšto rango pareigūnai gali pridengti savo pavaldinių korupciją mainais už jų pajamų dalį (Cadot 1987). Viršininkai nėra aktyvūs tos sistemos organizatoriai, tik paprasčiausiai laukia ateinant demaskuojančių laiškų ir tada nusprendžia, ar priimti siūlomą kyšį. „Kadangi aukšto rango pareigūnai pridengia žemesnio rango pareigūnų korupciją mainais už kyšius, korupcija

aukštuose administracijos lygiuose maitina korupciją žemesniame lygyje, kartu ir pridengdama ją, ir vienas lygis skatina kitą" (ten pat: 224). Šiam tipui būdinga dvejopa pusiausvyra. Pirmosios atveju korupcija reiškiasi tik žemesniame lygyje. Pavaldiniai nenori mokėti tiek, kad visai atsikratytų pavojaus būti demaskuoti ir atleisti. Jie paprasčiausiai susitaiko su tuo pavojumi kaip su kyšių gavimo kainos sudėtine dalimi. Antrojoje atlyginimai už korupciją didesni ir korupcija persunkia visą hierarchiją. Žemesniuose lygiuose gaunami kyšiai pakankamai dideli, kad jų dalį būtų galima panaudoti mokėti viršininkams, kurie gauna informaciją apie korupcinius sandėrius.

Kitame „iš apačios į viršų" modelyje žemesnio rango korumpuoti pareigūnai skaičiuoja, kokia tikimybė, kad viršininkai sužinos apie jų korupciją ir pareikalaus kyšio (Basu, Bhattacharya, and Mishra 1992). Jeigu jie nepatenkins reikalavimo mokėti, tai gali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn. Šią problemą galima modeliuoti kaip begalinę grandinę ar kaip baigtinę hierarchiją su sąžiningu pareigūnu viršūnėje. Šis modelis struktūruotas taip, kad pareigūnai visada sudarinėja sandėrius ir niekada nesusilaukia bausmės. Nepaisant to, didesnės bausmės didina grėsmę aukštesnio rango pareigūnams, taip sumažindamos žemesnio rango pareigūnų privilegijas ir atgrasindamos nuo kyšininkavimo. Kadangi kyšių ėmėjams gresiančios bausmės nepriklauso nuo kyšio dydžio, jos atbaidys nuo korupcijos ir kartu padidins duodamus individualius kyšius. Dideli kyšiai, kurie kartais duodami, rodo tokios strategijos sėkmę, o ne jos nepasisekimą.

Jei korupcija persunkia visą hierarchiją, tai sprendimai, galintys atrodyti protingi kitomis sąlygomis, gali duoti priešingą rezultatą. Reformuotojai dažnai rekomenduoja pareigūnų rotaciją, kad jie negalėtų užmegzti artimų, tarpusavio pasitikėjimu grindžiamų santykių, reikalingų kyšių ėmimo rizikai mažinti. Tačiau pareigūnų rotacija gali būti nepageidaujama, jei dėl to tampa neefektyvūs kiti paskatų tipai ir jei korumpuotiems viršininkams suteikiama per didelė valdžia. Štai dėl Indijos mokesčių audito pareigūnų rotacijos nebeįmanoma patikrinti įvertinimų, kuriuos apeliacine tvarka apskundė mokesčių mokėtojai. Dėl to darosi sunku atsilyginti tiems pareigūnams remiantis jų sėkme nustatant mo-

kesčių vengimo faktus (Das-Gupta and Mookherjee 1998: 178). Jei korumpuota visa įstaiga, tai viršininkai kaip bausmę už sąžiningumą gali panaudoti savo teisę perskirstyti pareigūnus. Korupcijos, atsiradusios irigacijos sistemoje Indijoje, tyrimas parodė, kad tokia praktika yra įprastas dalykas (Wade 1982, 1984). Ji pastebėta ir korumpuotose policijos pajėgose Jungtinėse Valstijose ir Tailande (Pasuk and Sungsidh 1994: 99–120; Sherman 1974). Pagrindinė problema yra ta, kad žemesnio rango pareigūnai priklausomi nuo savo viršininkų ir neturi kaip apskųsti apeliacine tvarka perkėlimų į kitą darbą už tai, kad nepritapo prie korumpuotos sistemos.

Pusinės priemonės tokiais atvejais vargu ar bus sėkmingos. Jei reformuotojai negali paprasčiausiai pradėti su visai nauju pareigūnų kolektyvu ir nauja atlyginimų ir bausmių sistema, tai geriausi sprendimai vidutinės trukmės laikotarpiui yra aprašytieji ankstesniame skyriuje, kai pakeičiamas valdymo aparato pobūdis ir pamažinama pareigūnų. Pasilikusiems pareigūnams reikia sudaryti sąlygas rašyti skundus ir bent kiek užtikrinti juos, kad valstybė skundus ištirs. Jei korupcija persmelkė visą biurokratinę hierarchiją, tai paprastų valdymo aparato reformos priemonių nepakaks. Vietoj jų reikalingi sprendimai, gerinantys vyriausybės atskaitomybę visuomenei. Juos aš panagrinėsiu vėliau, svarstydama korupcijos politinius šaltinius. Kita galimybė – kai kuriuos vyriausybės uždavinius perduoti privačioms firmoms. Tačiau, kaip parodysiu toliau, vargu ar tai bus vertingas įrankis, jei nebus reformuotos ir valstybinės įstaigos.

## Kontraktų atradimas iš naujo

XX amžiaus pabaigoje reformuotojai iš naujo atrado kontraktų – kaip priemonės administravimui atskirti nuo politikos – privalumus. Jungtinėse Valstijose, Didžiojoje Britanijoje ir kitose Britų sandraugos šalyse pastangos sumažinti vyriausybinį ekonomikos reguliavimą ir sumažinti valdymo aparatą privertė pergalvoti pareigūnų vaidmenį. Siekta, kad valdymo aparatas būtų kuo mažesnis, panaikinant daugelį vyriausybės veiklos rūšių, o likusius

jos uždavinius pagal rangos sutartis išdalijant privačioms pelno siekiančioms ir jo nesiekiančioms firmoms.

Didžiojoje Britanijoje reikalaujama, kad vietiniai valdžios organai savo paslaugas teiktų per konkursus, kuriuose būtų leidžiama dalyvauti ir vyriausybės departamentams. Australijoje ir Naujojoje Zelandijoje irgi kviečiami dalyvauti konkursuose kai kurių valstybės teikiamų paslaugų tiekėjai iš privataus sektoriaus (Campos and Pradhan 1997: 441). Didžiojoje Britanijoje, nors daugumą konkursų laimėjo vyriausybės departamentai, atrodo, šis procesas pagerino darbo rezultatus (Boyard, Gregory, and Martin 1991; Painter 1991, 1994; Rhodes 1994; Shaw, Fenwick, and Foreman 1994). Panašus procesas sparčiai plėtojasi Jungtinėse Valstijose (Maranto and Schultz 1991: 173–174). Privačios firmos teikia ne tik tokias paprasčiausias paslaugas kaip šiukšlių surinkimas ir gatvių priežiūra, bet ir prižiūri kalėjimus, teikia apsaugos paslaugas, tikrina raštus (Di lulio 1994). Kai kurios federalinės įstaigos samdo daugiau darbuotojų pagal kontraktus, negu turi savo pareigūnų (Ingraham 1996: 257).

Nors toks judėjimas buvo sveikinamas ir giriamas, istorinė patirtis ragina nepamiršti atsargumo. Pavyzdžiui, kai XIX amžiuje Niujorke gatvių valymas ir šiukšlių išvežimas buvo pavestas privačioms firmoms, privatūs rangovai nesugebėjo užtikrinti net minimaliai priimtino aptarnavimo. Skirstant kontraktus dominavo protekcijos ir papirkinėjimai, o miesto valdžia nesugebėjo priversti privačių firmų laikytis kontraktų sąlygų. Sistema buvo ne geresnė už valstybinės biurokratijos sistemą, kurioje dominavo pagal protekcijas priimami darbuotojai. Paslaugos pagerėjo tik tada, kai sistemą perėmė stiprus nepriklausomas pareigūnas (Darrough 1998). Žinoma, šis atvejis dar nerodo, kad rangos sutarčių su pašaliniais sudarymas niekada negali veikti sėkmingai, tačiau jis perspėja, kad vieną korupcijos ir pasipelnymo formą gali pakeisti kita.

Rangos sutarčių su privačiomis firmomis sudarymas nebūtinai reiškia, kad valstybė gaus naudą, einančią iš konkurencinių rinkų. Aišku, kad vyriausybė negaus iš konkurencijos naudos, jei tebus tik vienas vienintelis rangovas. Pavyzdžiui, kai kurie valstybinių ir privačių paslaugų efektyvumo tyrimai rodo, kad efek-

tyvesnės yra valstybinės firmos (Ross 1988: 24–36). Privačios firmos yra monopolistės, jas reikia reguliuoti, siekiant neleisti joms gauti per didelio pelno. Yra atitinkamas kontrastas tarp valstybinės gamybos ir reguliuojamos privačios gamybos. Nepaisant to, plataus spektro valstybinių paslaugų, ypač tiekiamų vietinių valdžios organų, tyrimai rodo, kad daugelyje situacijų privatūs rangovai gali padidinti ekonominį efektyvumą, nepablogindami kokybės (Borcherding, Pommerehne, and Schneider 1982: 130–133). Tačiau reikalinga rūpestinga priežiūra. Daugeliu atvejų sunkumas sudaryti įgyvendinamus kontraktus turėtų skatinti neskubėti visą paslaugų teikimą perduoti privačioms firmoms. Miestas gali sudaryti rangos sutartį dėl buksyravimo paslaugų, bet ne dėl įtariamų nusikaltėlių gaudymo. Jis gali sudaryti sutartis dėl kalėjimų aprūpinimo maistu, bet turėtų daug atsargiau sudarinėti sutartis dėl visos kalėjimų veiklos perėmimo (Rose-Ackerman 1992: 177–178).

Viena iš labiausiai ginčytinų rangos sutarčių su kitais sudarymo formų yra vadinamasis „mokesčių rinkimo teisės perdavimas", kai privačios firmos ar pavieniai asmenys nusiperka teisę rinkti mokesčius, sumokėdami valstybei nustatyto dydžio mokestį. Nepaisant su tuo susijusios rizikos, yra keletas teigiamų pavyzdžių. Tačiau kai nėra griežtos priežiūros, „mokesčių rinkimo teisės perdavimo" sistemos vargu ar gali gerai veikti, nes mokesčių mokėtojai turi paskatų išplėšti iš mokesčių mokėtojų papildomų pajamų (Azabou and Nugent 1988; Das-Gupta and Mookherjee 1998: 256; Stella 1992). Pavyzdžiui, Osmanų imperija smarkiai pasikliovė mokesčių rinkimo teisės perdavimu, varžytinėse pardavinėdama šią teisę tiems, kurie pasiūlys už ją daugiausia. Kai valstybė susilpnėjo, šia sistema imta piktnaudžiauti (Azabou and Nugent 1988: 686–689). Ir priešingai, mokesčių rinkimo teisės perdavimo Tuniso municipalitetuose tyrimai rodo, kad tokia sistema gali veikti gerai, perkeldama pajamų svyravimo rizikas nuo valstybės ant mokesčių rinkėjų pečių. Piktnaudžiavimus apribojo keli faktoriai: mokesčių normos buvo vienodos ir plačiai skelbiamos, nukentėję mokesčių mokėtojai galėjo kreiptis į teismą ar pasiskųsti municipalinei valdžiai, o mokesčių rinkimo teisės buvo

perduodamos ribotam laikui, todėl mokesčių rinkėjai buvo priversti branginti savo reputaciją (ten pat: 700). Tebevykstantis eksperimentas Pakistane taip pat gali duoti teigiamų rezultatų. Pakistane įvestas licencinis mokestis už televiziją, vaizdo magnetofonus ir palydovines antenas, tik mažai kas iš žmonių jį moka. Sudarius sutartį su privačia firma dėl mokesčio rinkimo teisės perdavimo už nustatytą kainą, mokesčio surinkimas pagerėjo, bet atsirado įtarinėjimų, kad firma griebiasi bauginimo.[69]

Kaip rodo šie pavyzdžiai, skatinančias schemas galima naudoti tik jei atlikimo lygį gali išmatuoti pašaliniai stebėtojai. Skatinantys mokėjimai nepašalina priežiūros reikalingumo, tik nukreipia ją ne į sąnaudų, o į rezultatų tikrinimą. Priežiūra ir sankcijos už korupciją turi likti atsarginėmis priemonėmis.

Kai kuriais atvejais dabartinė tendencija sumažinti vyriausybinį ekonominį reguliavimą, privatizuoti ir sudaryti rangos sutartis buvo derinama su pagrindinių vyriausybės funkcijų nuostatų tobulinimu. Kitais atvejais tas mažinimas turėjo neigiamų pasekmių: jis skatino korumpuotų ryšių užmezgimą, privačių monopolių atsiradimą, vyriausybės teisėtų funkcijų pakirtimą. Neturtingesnės šalys, ypač tos, kuriose pajamų ir turto pasiskirstymas labai netolygus, vykdydamos decentralizaciją ir aparato mažinimą kartu turi kurti efektyvią valdymo aparato sistemą (Adamolekun 1993: 43). Jos neturėtų skubėti mažinti valdymo aparatą, jei dėl to dar labiau didėtų turto koncentracija, išliekant korupciniams ryšiams. Vietoj to pagrindinėms valdžios paslaugoms, tokioms kaip gatvių remontas, nutekamųjų vandenų valymas ar šiukšlių surinkimas, tinkamai teikti pirmiausia reikėtų pasistengti reformuoti valstybinės tarnybos veiklą. Privatizacijai galėtų ateiti eilė vėliau, jei tik vyriausybė pajėgi užtikrinti efektyvią valstybinių kontraktų priežiūrą. Priešingu atveju rezultatas bus paprasčiausiai tik naujų privataus pasipelnymo šaltinių sukūrimas visuomenės sąskaita. O apskritai energingo privataus sektoriaus plėtrai reikia gerai veikiančios vyriausybės nuosavybės teisėms apsaugoti ir rinkos nesėkmėms reguliuoti (Collins 1993: 329).

[69] „Mokesčių rinkimas: rinkimo teisės perdavimas", *The Economist*, 1998 m. rugpjūčio 22.

## Išvados

Valdymo aparato reforma yra brangi bei politikos atžvilgiu sunki, tad gali atrodyti, kad ji viršija daugelio neturtingų šalių pajėgumą. Tačiau jos išvengti neįmanoma. Kai kuriose šalyse pastaraisiais metais vyriausybės išmokos sparčiai mažėjo, nes fiskalinis spaudimas vertė vyriausybes mažinti išlaidas. Kartais Pasaulio banko ir TVF primygtini reikalavimai mažinti atlyginimus, traktuojant tai kaip prielaidą pagalbai gauti, nesąmoningai prisidėjo prie korupcijos didėjimo. Spaudžiamos tarptautinių institucijų, besiskolinančios šalys vykdo visuotinius išmokų mažinimus ar įšaldo atlyginimus, nes taip daryti politiškai lengviau negu selektyviai atleidinėti darbininkus (World Bank 1991: 16). Neseniai nuskurdinti valstybės tarnautojai griebiasi kyšių atgauti bent daliai prarasto atlyginimo. Akivaizdu, kad Pasaulio bankas ir TVF turi nutraukti tokią duodančią priešingus rezultatus politiką. Tačiau daugelis sunkumų yra vidiniai, susiję su besivystančių šalių politika. Šalys, sėkmingai artėjančios prie fiskalinės pusiausvyros, gali sukelti pavojų savo sėkmei, jei nusileis pareigūnų spaudimui plačiu mastu didinti atlyginimus. Kaip tik taip atsitiko, pavyzdžiui, Ganoje 1992 metais, kai visų valstybės pareigūnų algos buvo padidintos 80 procentų (World Bank 1995: 20). Darbo rezultatų gerinimui atlyginimus iš tikrųjų gali reikėti didinti, tačiau tas didinimas turi būti siejamas su darbo našumu ir jį turi lydėti bendras dirbančiųjų valstybiniame sektoriuje skaičiaus mažėjimas. Tačiau pareigūnų skaičiaus mažinimai, atrodo, įmanomi tik jei yra darbo vietų privačiame sektoriuje. Tad valdymo aparato reformą gali padaryti įmanomą tik strategijos, skatinančios gerai veikiančio privataus sektoriaus plėtrą.

Čia ir ankstesniame skyriuje svarstytos reformos geriausiai veiks, jei jos bus įgyvendinamos ne po vieną. Su įsišaknijusia korupcija reikia kovoti ne tik valdymo aparato reformavimu, bet ir vyriausybės darbo pobūdžio keitimu. Jei liks nepakeista jo pagrinde esanti teisinė sistema, tai korupcijos sumažėjimas gali duoti nedaug naudos. Pavyzdžiui, kai kurie padėties Italijoje stebėtojai tvirtina, kad nors korupcija sumažėjo, biurokratija veikia blogai, mechaniškai įgyvendindama apribojančias taisykles. Jei korupci-

jos pagrindinė priežastis yra valstybės kišimosi būdas ir lygis, tai ir čia bus reikalingos reformos. Reformas vykdanti valstybė turi sumažinti papirkinėjimo paskatas panaikindama ar pertvarkydama programas ir supaprastindama mokesčių įstatymus bei pirkimo reikalavimus. Taip pat reikia pagerinti tiek teigiamas, tiek neigiamas paskatas valdymo aparato, pirkimų ir teisėsaugos reformos pavidalu.

Kadangi visko iš karto padaryti neįmanoma, geriausia pradėti nuo korupcinių paslaugų paklausos ir jų pasiūlos. Tai reiškia korupcines paskatas kuriančių programų pertvarkymą ir tokią valdymo aparato reorganizaciją, kuri leistų specialistams pragyventi iš sąžiningo darbo. Reformas galima pradėti nuo vienos ar dviejų pagrindinių įstaigų, pavyzdžiui, nuo mokesčių administravimo, ar nuo patikimų pastangų svarbiausią privatizaciją vykdyti atviru ir skaidriu būdu. Pradėti nuo siaurų klausimų netikslinga, nebent jie galų gale būtų išplėsti. Priešingu atveju pareigūnai, nepriklausantys reformuotai įstaigai, bus nepatenkinti ypatingu vienos nedidelės grupės traktavimu ir pačią reformą tikriausiai sužlugdys bendras korupcijos fonas.

Didelis uždavinys yra pakeisti visuomenės požiūrį ir įtikinti paprastus žmones, kad vyriausybė rimtai ketina pradėti kovą su korupcija. Tai reiškia akcentuoti korupcijos mažinimą ten, kur ji akivaizdžiausiai paliečia piliečius. Reikia pradėti nuo tų paslaugų, kurias žmonės turi teisę gauti nemokamai. Jei ta paslauga nėra pirmos būtinybės dalykas, žmonės gali susitaikyti su naudojimo mokesčio, kaip kyšių pakaitalo, įvedimu. Kitas žingsnis yra reformuoti tas korupcines sistemas, kurios leidžia žmonėms nebaudžiamai išvengti mokesčių ar pažeidinėti įstatymus. Tokiais atvejais patikima reforma turi prasidėti nuo viršaus. Griežtos priemonės turi pasiekti turtinguosius ir galinguosius. Jei iš didžiųjų mokesčių mokėtojų bus pareikalauta susimokėti savo mokesčius, tai ir kiti mieliau padarys tą patį. O jų reikalavimas vien tik iš paprastų žmonių gimdo nepasitenkinimą, kuris gali paversti niekais visas pastangas.

## II dalis

# KORUPCIJA KAIP KULTŪROS PROBLEMA

## 6

### *KYŠIAI, PROTEKCIJOS, DOVANOS*

Korupcija – tai valstybinės valdžios panaudojimas asmeniniam pasipelnymui.[70] Santykiai tarp įstaigos ir viršininko valstybiniame sektoriuje gimdo korupcijos galimybes. Tačiau šiuo apibrėžimu tiesiog daroma prielaida, kad yra skirtumas tarp kieno nors vaidmenų viešajame ir asmeniniame gyvenime. Daugelyje visuomenių aiškios ribos tarp jų nėra. Privačiame sektoriuje dovanų davimas yra labai paplitęs ir labai vertinamas dalykas, ir atrodo, kad visai natūralu parūpinti tarnybas bei kontraktus draugams bei giminėms. Niekas nemato kliūčių tokiems santykiams perkelti į valstybinę sferą. Faktiškai net pati idėja griežtai skirti valstybinį gyvenimą nuo privataus daugeliui žmonių yra svetima.

Nepaisant to, besivystančių šalių gyventojai skiria tinkamą ir netinkamą elgesį jų pačių kultūrinių normų atžvilgiu. Formalūs tyrimai ir neformalios diskusijos rodo nusivylimą korupcija ir verčia manyti, kad jos toleravimas dažnai atspindi žmonių susitaikymą su ja, rezignaciją ir baimę, kad bus represijų prieš tuos, kurie pasiskųs.[71] Be to, net jei dovanų davimas ir protekcijos lai-

[70] Šis skyrius yra Rose-Ackerman (1998a) straipsnio pataisytas variantas.

[71] Tanzanijos Korupcijos komisija 1996 metais pranešė, kad korupcija žmones erzino, tačiau jie bijojo fizinių sužalojimų, jei praneštų apie jos atvejus [Tanzania, Presidential Commission of Inquiry Against Corruption, 1996: 65-67 (Tanzanija, Prezidento komisija korupcijai tirti)]. Kenijos teritorijoje dešimtojo dešimtmečio pradžioje atlikti tyrimai parodė, kad dauguma žmonių tikėjo, jog korupcija ten pasiekusi brandos stadiją, 80 procentų jų per pastaruosius porą metų ne mažiau kaip po porą kartų teko susidurti su ja asmeniškai. Apie 83 procentai manė, kad korupcija daro didelę žalą jų ša-

komos priimtinais dalykais, jie gali užkrauti paslėptas išlaidas, kurias paprasti piliečiai vertins toli gražu ne palankiai. Ekonomika negali atsakyti į kultūros klausimus, tačiau ji gali padėti suprasti visuomenės pasirinkimų implikacijas. Visuomenė gali paklausti savęs, ar ji padarė galą savo kultūriniams įpročiams, kurie sunkina ekonomikos gebėjimą augti ir valdžios galimybes efektyviai veikti.

Šiame skyriuje daromas skirtumas tarp kyšių, kainų, arbatpinigių ir dovanų. Dovanas atskirti nuo kyšių taip sunku dėl to, kad šie dalykai iš esmės panašūs. Jokiu atveju teisės sistema neskatins „paslaugos už paslaugą". Tad kyšio ar dovanos gavėjas turi naudotis kitais neformaliais metodais. Paskutiniame skyrelyje aprašoma nauda ir nuostoliai, kuriuos tokie neformalūs perdavimai gali duoti besivystančioms šalims ir šalims, einančioms iš valstybinio socializmo į rinkos ekonomiką.

## Kyšiai, dovanos, kainos ir arbatpinigiai

Mokėjimus, tiek pinigais, tiek natūra, galima apibūdinti dviem aspektais. Pirmasis – ar yra akivaizdžios „paslaugos už paslaugas"? Jei taip, tai sandėrį galima vadinti pardavimu, net jei mokėjimą ir naudos gavimą skiria ilgas laiko tarpas. Tiek pardavimai

liai, tačiau buvo su ja susitaikę. Daugiau kaip 55 procentai sakė davę kyšius ir tik 1 procentas apie reikalavimus duoti kyšį pranešė policijai (Kibwana, Wanjala, and Okech-Owiti 1996:110-113).

Tailande dovanų davimas labai vertinamas, ir žmonės mano, kad jei pareigūnas padaro gerą paslaugą, tai reikia parodyti jam savo dėkingumą dovanos pavidalu. Be tokių dovanų neapsieina globėjiški santykiai tarp viršininko ir kliento. Neseniai atlikti tyrimai parodė, kad žmonės pagal dovanos vertę skiria ją nuo kyšio. Smulkios dovanos laikomos dėkingumo ženklais, o didelės - neteisėtais kyšiais. Šiuose tyrimuose „korupcija" buvo laikoma tokia elgesio forma, kai „stengiamasi gauti didelį pelną su rimtu poveikiu visuomenei" (Pasuk and Sungsidh 1994: 154). Tačiau vertė yra reliatyvi sąvoka. Verslininkas automobilį gali laikyti tik dovana, o žmogus, matęs jo perdavimą, gali tai traktuoti kaip kyšį. Jei „normalūs" komisiniai yra 10 procentų, tai paprašęs 20 procentų žmogus bus laikomas korumpuotu.

rinkoje, tiek kyšiai apima abipusius įsipareigojimus. Dovanos labdaros tikslais ar dovanos artimiesiems akivaizdaus abipusiškumo neturi, nors dažnai sukuria neišreikštus žodžiais, bet numanomus įsipareigojimus. Antrasis aspektas – tai mokančiųjų ir mokėjimus gaunančiųjų institucinė padėtis. Kas jie – viršininkai ar tik jų patikėtiniai? Restorano sąskaita apmokama restorano savininkui, arbatpinigiai duodami padavėjui. Bauda už greičio viršijimą mokama valstybei, kyšis duodamas policijos pareigūnui. Darbdaviai, pardavimo agentai ir pirkėjai gali mokėti agentams. Viršininkai Kalėdų proga dalina dovanas savo darbuotojams, įgaliotieji pardavimo agentai duoda dovanas pirkimo agentams, o klientai duoda arbatpinigių pardavėjams už gerą aptarnavimą.

Tačiau kai kurie žmonės turi pareigų visuomenei ar kokiai nors kitai aiškiai neapibrėžtai grupei, neturinčiai tiksliai nusakytų akylų viršininkų. Pavyzdžiui, politikus galima apibūdinti kaip visuomenės ar juos išrinkusių piliečių atstovus. Kita vertus, jie turi gan didelę veikimo laisvę. Jų noras būti išrinktiems dar kartą yra tam tikras apribojimas, bet ne toks galingas, kad visada atgrasytų juos nuo pelningų savanaudiškų sandėrių. Kadangi „paslaugos už paslaugas" dažnai būna neakivaizdžios, tai mokėtojai paprastai sako duodą dovanas. Kiti su tokiu paaiškinimu nesutinka.

1 lentelė. *Klientų ar pirkėjų mokėjimai*

| | „Paslaugos už paslaugas" | „Paslaugų už paslaugas" akivaizdumo nėra |
|---|---|---|
| Mokėjimas viršininkui | Kaina | Dovana |
| Mokėjimas agentui | Kyšis | Arbatpinigiai |

Atsižvelgiant tik į du aspektus – „paslaugų už paslaugas" buvimą ir agentų buvimą ar nebuvimą – išeina keturios 1 lentelėje pavaizduotos kategorijos, vadinamos kyšiais, arbatpinigiais, dovanomis ir rinkos kainomis. Nors tarp šių kategorijų yra ir moralinį krūvį turintys terminai „kyšiai" ir „dovanos", ši lentelė mokėjimus identifikuoja tik santykių su įstaiga ir „paslaugõs už paslaugą" buvimo terminais. Net jei aiškios prekybos nėra, gali būti numanomas atsakomojo elgesio laukimas.

Dovanos nuo kainų skiriasi „paslaugų už paslaugas" akivaizdumo nebuvimu. Tačiau gali būti subtilesnių ryšių tarp dovanų ir naudos gavėjo elgsenos. Universitetas gali įkurti naują profesinę mokyklą, vildamasis pritraukti subsidijas, o vaikas uoliai mokytis, tikėdamasis už tai susilaukti iš tėvų dovanų. Nepaisant to, daugelis dovanų yra grynai altruistiniai perdavimai, nesitikint kokio nors materialinio atlyginimo. Jos gali duoti psichologinės naudos, tokios kaip užuojautos „maloni šilta banga", užplūstanti davėją, ar pasitenkinimas, kurį duoda moralinės pareigos atlikimas (Andreoni 1988; Rose-Ackerman 1996a; Sen 1977), tačiau neduoda jokios apčiuopiamos naudos. Kai kurios su pasiaukojimu susijusios dovanos davėjui net žalingos, kai žmogus užkrauna aukų naštą savo šeimos nariams ar aukoja savo gyvybę dėl kito žmogaus ar už reikalą, kuriam jis atsidavęs.[72]

Jei asmeninės dovanos pakankamai didelės, kad turėtų bent nedidelį poveikį gavėjo elgsenai, tai „paslaugos už paslaugas" yra numanomos. Tai galioja daugeliui dovanų, duodamų šeimos nariams ir kai kurioms didelėms dovanoms labdarai. Šiuo atveju tarp dovanų paskelbtiems tikslams skatinti ir dovanų, duodamų su sąlyga, kad tokie tikslai būtų nustatyti, funkcinis skirtumas mažas. Jei su tam tikra sąlyga duodamos dovanos sukuria vykdytinus įsipareigojimus, tai jos panašios į pardavimus ir skiriasi tik tuo, kad mainais gaunama nauda turi atitikti labdaros tikslus (Gordley 1995). Tokios dovanos pateiktoje lentelėje patenka į „kainų" langelį.

Naudojantis standartinės ekonominės analizės terminais, dovanos, einant skale žemyn nuo dovanų labdaros organizacijoms bei tikslams, prie dovanų, skirtų skurstantiems, bet nežinomiems asmenims, dovanų draugams ir giminėms, dovanų žmonėms ir įstaigoms, galintiems davėjui duoti kokios nors naudos, vis labiau artėja prie kainų. Tačiau ekonomika tėra viena šio klausimo

[72] Žr.: Monroe (1996) - jis apklausinėjo žmones, kokie yra jų altruistinio elgesio motyvai, ir išskyrė tokias grupes: verslininkus, filantropus, didvyrius ir gelbėtojus. Pastarajai kategorijai jis priskyrė ir žydų gelbėtojus nacių užimtose Europos šalyse, kurių asmeninis ir jų šeimų pasiaukojimas buvo nepaprastai dideli.

pusė. Asmeniniai santykiai tarp davėjo ir gavėjo, arba tarp pirkėjo ir pardavėjo yra svarbus aspektas daugelio sandorių, turinčių esminės vertės nepriklausomai nuo jų vaidmens reguliuojant sandorį.[73]

Dabar panagrinėkime du lentelėje pavaizduotus santykius su įstaigomis. Agentams paprastai moka jų viršininkai, o ne pašaliniai žmonės, tokie kaip pirkėjai ar pardavimų agentai. Viršininkui reikia kurti tokią atlyginimo ir stebėjimo sistemą, kuri duotų agentams paskatų gerai dirbti. Daugumoje diskusijų apie alternatyvinių atlyginimo projektų santykinius privalumus daroma prielaida, kad didžiausia problema yra tingumas ir vengimas dirbti, o ne trečiosios šalies siūlomi kyšiai. Tarp viršininko ir agento, dirbančių tam tikromis sąlygomis, egzistuoja dvipusis ryšys.[74] Kai kurie mokslininkai įveda trečiąją šalį ir naudoja savo modelius korupcijos problemai analizuoti (Rose-Ackerman 1978; Tirole 1986, 1992). Kai kurie ekonomistai tokį faktą, kad kyšiai yra mokėjimai už paslaugas, laiko argumentu jų naudai (Bayley 1966; Leff 1964). Jie iš tikrųjų panašūs į kainas. Tačiau, kaip jau parodžiau ankstesniuose skyreliuose, šis panašumas labai ribotas – agentų papirkinėjimas gali daug ką iškraipyti valstybinio ir privataus sektoriaus veikloje.

Kyšininkavimo paplitimas gali reikšti, kad visuomenė neefektyviai sustruktūrino agentų ryšį. Jei klientai įpratę papirkinėti agentus, tai gal efektyviau būtų, jei klientai *samdytų* agentus, kad šie vestų reikalus su savo senaisiais viršininkais. Pavyzdžiui, sakykime, kad automobilių kompanija teikia remonto paslaugą tiems, kurie perka jos automobilius. Praktikoje klientai, norėdami, kad juos gerai aptarnautų, duoda kyšius remontuotojams, kad šie greit ir gerai atliktų savo darbą. Iš fakto, kad klientas geriau kontroliuoja remontuotoją negu automobilių kompanija, peršasi išvada, kad šią paslaugą galima būtų teikti efektyviau, jei remon-

[73] Sociologinėse analizėse asmeniniai ryšiai laikomi svarbiausiu dovanų davimo veiksniu. Dovanos labdaros organizacijoms nevadinamos dovanomis, nes nėra asmeninio ryšio (Zelizer 1994: 77-85).

[74] Citatų apie tai galima rasti šiuose darbuose: Laffont (1990), Rasmusen (1990: 133-222); Rose-Ackerman (1986) ir Tirole (1986).

tuotojas sudarytų sutartį su klientu, o ne su automobilių kompanija. Nepaisant šios paskatos komerciniam kyšininkavimui, automobilių kompanija gali ir toliau teikti remonto paslaugas kaip pirkėjams iš anksto numatytą garantiją. Garantijos stiprina firmos konkurencinę padėtį, sumažindamos klientų riziką, tačiau, kaip ir visos draudimo strategijos, jos vėliau sukuria susijusias su stebėjimu išlaidas (Cramton and Dees 1993: 366–367).

Panašių problemų kyla ir daugelyje profesionalių paslaugų teikimo sričių, kur klientai perka specialistų patirtį. Jie gali spręsti apie tai, ką gauna – gerą sveikatą, didelę kompensaciją teismo byloje, – tačiau negali tiesiogiai įvertinti kokybės. Ar ne efektyviau būtų samdyti specialistus tiesiogiai arba mokėti vienu mokėjimu išmokamą sumą didelei organizacijai (pavyzdžiui, draudimo kompanijai), kuri tada prižiūrėtų tuos profesionalus ir su jais atsiskaitytų? Ar nereikėtų leisti tiesiai parduoti bylas advokatams ir šitaip apskritai išvengti agento ir viršininko santykio problemos? Ar neturėtų valstybė vienodai subsidijuoti teisės paslaugas?

Kad suvoktumėme pastarosios galimybės sunkumus, įsivaizduokime, kad valstybė suteikia nemokamai advokatą kiekvienam, kas iškelia bylą ir sumoka nustatyto dydžio mokestį. Toliau sakykime, kad daugelis klientų slapčia moka savo advokatams, kad šie geriau dirbtų. Jei toks komercinio kyšininkavimo tipas yra paplitęs, tai peršasi išvada, kad teisės paslaugų pardavinėjimą reikėtų privatizuoti, neturtingiesiems paliekant subsidijuojamą programą. Ir priešingai, iš įrodymų, jog besibylinėjančios šalys moka teisėjams, kad jie priimtų joms palankius sprendimus, negalima daryti išvados, jog reikėtų įteisinti tokius mokėjimus. Juk jie pakirstų pačią įstatymų valdžios idėją. Teisėjas nėra kurios nors šalies agentas, jis prisiekęs laikytis bendrųjų teisės principų. Tai sutampa su ilgalaikiais interesais tų, kurie naudojasi teismais.

Privačiame sektoriuje franšizės susitarimas yra agentų motyvavimo problemos tarpinis sprendimas. Galutiniai pardavėjai yra nepriklausomos firmos, kurių veiklą riboja franšizės sutartis. Jei viršininkas – šiuo atveju tai franšizės davėjas – gauna naudos kai „pardavėjai" – šiuo atveju tai gavusieji franšizę – asmeniškai su-

interesuoti parduoti gaminius, tai gali būti verta sudaryti tokius susitarimus. Turintieji franšizę mieliau gaus pelną už gerų paslaugų tiekimą, negu ims už tai kyšius. Valdžia tokį pasirinkimą turi ne visada. Nacionalinių parkų žinyba gali pasirašyti franšizės susitarimus su maistą ir pastogę teikiančiomis kompanijomis. Valstybinės valdžios organas, aprūpinantis gyvenamaisiais namais, negali to padaryti nepasirašęs sudėtingo kontrakto, kuriuo siekiama užtikrinti, kad neturtingųjų aprūpinimo pastoge tikslas bus pasiektas.

Valstybės organizacinis nelankstumas apriboja jos galimybę reorganizuoti agentų santykius. Valdžia naudoja agentus ten, kur privačios firmos paprasčiausiai parduotų savo paslaugas tiesiogiai. Ir atvirkščiai, valstybinis sektorius naudoja kontraktus ten, kur privačios firmos griebtųsi vertikalios integracijos dėl priežiūros sunkumų. Kartais vyriausybės ekonominio reguliavimo sumažinimas ar panaikinimas ir privatizacija gali tuos sunkumus įveikti, tačiau kai kurie apribojimai yra susiję su valstybinių paslaugų specifine prigimtimi. Teisėtos valstybinės funkcijos dėl savo prigimties negali būti organizuotos kaip privačios rinkos. Iš šio fakto peršasi išvada, kad iš valstybinių programų neįmanoma pašalinti visų korupcijos paskatų.

Arbatpinigių atveju „paslaugos už paslaugas“ nėra akivaizdžios, ir paslauga paprastai suteikiama dar jų negavus. Jie yra „teisės požiūriu neprivalomi, duodami neoficialiai, jų dydis nenustatytas, kintamas, atsitiktinis“ (Zelizer 1994: 91). Arbatpinigiai leidžia klientams spręsti apie paslaugos kokybę tuomet, kai verslo savininkams gali būti sunku įvertinti kokybę. Jei klientai geresni prižiūrėtojai už administratorius, arbatpinigiai pasiteisina. Ir priešingai, jei vadovybė gali tikėtis gero paslaugų teikimo iš aukšto individualių pardavimų lygio, tai ji gali darbuotojams atlyginti pati. Pavyzdžiui, restoranas gali atsilyginti savo padavėjams pagal aptarnautų lankytojų skaičių panašiai kaip jiems atsilyginama arbatpinigiais. Tačiau toks variantas bus mažiau efektyvus už arbatpinigių davimą. Vadovai, atlyginimą grįsdami tik atlikto darbo apimtimi, gali paskatinti padavėjus nemaloniai nuteikti lankytojus, jei skubės kuo greičiau išlydėti juos pro duris.

Atlyginimo susiejimas su paslaugų apimties ir kokybės deriniu – efektyvesnis būdas, jis leidžia klientams tiesiogiai mokėti agentams už gerą aptarnavimą ir todėl gali būti vienu iš būdų siekti to tikslo. Tačiau arbatpinigiai bus savininkams nepriimtinas variantas, jei skatins skirstyti klientus taip, kad sumažės viršininkui plaukiančios pajamos. Įsivaizduokime, pavyzdžiui, kad padavėjai, panašiai kaip korumpuoti muitininkai, už arbatpinigius pradėtų tiekti patiekalus su nuolaida arba net kai kuriuos ir veltui.

## Kyšių ir dovanų panašumas

Dovanos ir kyšiai turi vieną svarbų panašumą: nei vienu, nei kitu atveju klientas nusivylęs negali kreiptis į teismą su reikalavimu grąžinti sumokėtus pinigus arba suteikti jam tai, ko duodamas kyšį ar dovaną tikėjosi. Jei kas nori paskatinti kitus veikti, turi ieškoti kitų metodų pritarimui užsitikrinti. Kai kuriais atvejais už teisės ribų esantys mechanizmai gali veikti efektyviau ir gal net pigiau už esančius rinkos prekiautojų dispozicijoje.[75]

Atrodo, kad tinkamiausi būtų keli pažįstami neoficialūs įgyvendinimo mechanizmai: pasitikėjimas, reputacija, užstato ėmimas, abipusiai įsipareigojimai (Cramton and Dees 1993; Williamson 1975, 1979). Daugelyje įprastinių kontraktų sudarymo kontekstų tie mechanizmai labai pageidautini. Tačiau jie gali palengvinti ne tik altruistinius perdavimus, bet ir korupcinius sandėrius. Gali atsirasti prieštaravimas tarp bruožų, kurie patys savaime atrodo dori, – pavyzdžiui, patikimumas, – ir nepageidautinų padarinių, kuriuos jie sukelia. Kyšininkavimo ir dovanų davimo tyrinėjimas leidžia pastebėti, kad šiaip jau vertos pasigėrėjimo elgesio normos kai kuriomis sąlygomis gali pakirsti efektyvumą ir ekonomikos plėtrą.

[75] Netgi dovanos ir kyšiai kartais gali paskatinti teisiškai vykdytinus įsipareigojimus. Dovanų atveju tiek pagal anglų-amerikiečių, tiek pagal kitų Europos šalių teisę labai lengva dovaną paversti teisiškai įpareigojančiu perdavimu, uždedančiu tam tikras pareigas jo gavėjui (Gordley 1995).

*Pasitikėjimas*

Diego Gambetta (1993), aptardamas Sicilijos mafiją, pabrėžia visur išplitusią pasitikėjimo Italijos valstybe stoką. Privačios nuosavybės sandorių padidėjimas įvyko tuo metu, kai valstybė stokojo sugebėjimų tvarkyti tokius sandorius. Valstybė negalėjo pateikti patikimo metodo ginčams išspręsti ir privačios nuosavybės perdavimams tvarkyti. Tada kaip pakaitalas iškilo mafija. Kiti stebėtojai „mafijos" iškilimą Rusijoje aiškina panašiu valstybės silpnumu (Varese 1994).

Gambetta žodį „pasitikėjimas" vartoja dviem prasmėmis, kurias geriausia būtų atskirti. Pirma, jis rodo, kad valstybė stokoja kompetencijos ir teisėtumo. Žmonės netiki, kad valstybė išspręs ginčus sąžiningai ir efektyviai, todėl ieško alternatyvų. Ši pasitikėjimo prasmė neturi nieko bendra su glaudžiais asmeniniais ryšiais. Tas ryšys gali būti labai santūrus. Tiesą sakant, pasitikėjimas valstybe galėtų būti didesnis, jei pareigūnai būtų nešališki, objektyvūs.[76] Antra, žmonės gali pasitikėti vieni kitais dėl glaudžių asmeninių ryšių, kurie priklauso nuo giminystės, dalykinių ryšių ar nuo draugystės. Žmogus gali tikėti, kad jo galingas draugas jam padės, ne dėl to, kad tas draugas jo atžvilgiu teisingai taikys įstatymus, o kad parodys jam palankumą.[77] Gambetta pabrėžia, kaip pasitikėjimo bet kuria prasme žlugimas gimdo privačių apsaugos paslaugų tarnybų, tokių kaip mafija, poreikį.

Ir priešingai, aš pabrėžiu, kaip pasitikėjimas antrąja prasme, grindžiamas asmeniniais ryšiais, palengvina tiek korupcinius, tiek dovanojimo perdavimus.[78] Ši analizė papildo Gambetta'os

[76] Empiriniai tyrimai parodė, kad darbo vietoje pasitikėjimą galima sukurti tik „procedūriniu teisingumu". Sprendimai turi būti teisingi ir turi būti laikomi teisingais su galimybėmis apeliuoti (Kim and Mauborgne 1995).

[77] Turėkite galvoje tokį Lotynų Amerikos sąmojį: *A los amigos todo, a los enimigos nada, al extrano la ley* („Draugams viskas, priešams nieko, o pašaliečiams - įstatymas").

[78] Barney and Hansen (1994: 184-186) tai vadina „stipria patikimumo forma" ir svarsto, kaip ji galėtų duoti firmoms konkurencinį pranašumą. Hoodas (1996: 211-214) svarsto, kaip „specialiai sukurti atsitiktinumai" personalo rotacijos bei valdžios padalinimo pavidalu gali padėti suardyti sistemingą bendradarbiavimą, kuris gimdo korupciją bei kitokią „antisisteminę 'tinklo kūrimo' veiklą".

samprotavimus apie mafijos „šeimų", reikalaujančių iš savo narių nenukrypstamo lojalumo, vidinę organizaciją. Man rūpi ne pats organizuotas nusikalstamumas, o kokiu būdu pasitikėjimu grindžiami suasmeninti santykiai palengvina korupcinius sandėrius.

Pavyzdžiui, žemės reformos dviejuose Brazilijos miestuose nagrinėjimas parodo, kaip pasitikėjimas gali palaikyti korupcinę sistemą. Viename mieste korumpuota programos administracija įsitvirtino dėl asmeninių santykių tarp įvairių įstaigų atstovų, gyvenusių arti vieni kitų ir susidraugavusių už darbo aplinkos ribų. Kitame mieste programa apskritai buvo administruojama sąžiningai, nes pareigūnai turėjo nedaug asmeninių tarpusavio ryšių, todėl vienos įstaigos pareigūnai noriai atsiliepdavo į skundus dėl kitų įstaigų pareigūnų veiksmų. Kai kuriais atvejais jie net padėdavo vietos gyventojams organizuoti oficialius protestus (Bunker and Cohen 1983).

Dovanų davimas ir kyšininkavimas paplis labiau, jei teisinių ginčų sprendimo mechanizmai bus brangūs ir reikalaus daug laiko. Jei teisinės garantijos neįmanomos, tai atitinkamai išauga pasitikėjimo vertė. Tačiau teisinės paramos stoka reiškia, kad kai kurie sandoriai mažiau tikėtini. Sandoriai, kuriuose kyšį reikia duoti pirmiau, negu jį gavęs atliks tai, ko iš jo laukiama, gali būti per daug rizikingi. Nepadaręs ko reikia, korumpuotas pareigūnas gali tvirtinti, kad jo gautas mokėjimas buvo tik draugo ar gerbėjo dovana. Panašiai ir dovanos su numanomomis sąlygomis gavėjas gali apibūdinti ją kaip kyšį, jei tik santykiai sugenda. Abi sandėrio šalys suinteresuotos, kad mokėjimo reikšmė būtų neaiški išorinio pasaulio akyse ir visiškai aiški joms pačioms. Kyšiai dažnai bus maskuojami kaip dovanos, siekiant taip apriboti teisinę atsakomybę.[79] Tačiau dėl dviveidiškumo gali būti sunku primygtinai reikalauti, kad pareigūnas įvykdytų tai, ko iš jo laukiama.

[79] Japonijoje labai stengiamasi atskirti „dovanojamus" pinigus, tam naudojant tik naujus banknotus ir specialius vokus. Dėl to „kyšiai dažnai užmaskuojami kaip dovanos, įdedant švarius banknotus į vokus pinigams arba naudojant tinkamai įvyniotus dovanų sertifikatus, pardavinėjamus universalinėse parduotuvėse" (Zelizer 1994: 117).

Dovanos, apimančios nevykdytinas „paslaugas už paslaugas", bus labiau tikėtinos, jeigu jau yra pasitikėjimu grindžiamas ryšys tarp abiejų šalių, atsiradęs dėl giminystės ar draugystės. Tad dovanos dažnai duodamos šeimos nariams ne vien dėl to, kad davėjas jaučia jiems meilę, bet ir dėl to, kad *gavėjas* turi emocinių ryšių su davėju ir gali noriau palaikyti jo pusę numanomame sandėryje.

Pasitikėjimas dar svarbesnis korupciniuose sandėriuose. Kaip tvirtina Gambetta, dėl nepasitikėjimo valstybe atsiranda privačių apsaugos paslaugų poreikis. Ir atvirkščiai, sugebėjimas sukurti pasitikėjimą, grindžiamą artimais asmeniniais santykiais, padeda sumažinti demaskavimo pavojų. Jis suteikia atlikimo garantiją, kai mokėjimas ir „paslauga" yra atskirti laiko tarpu. Valstybės pareigūnas gali teikti pirmenybę savo giminėms skirstydamas koncesijas ar kitokias valstybės privilegijas mainais už jų gautos naudos dalį. Taip daryti jis gali ne tik dėl to, kad rūpinasi *jais*, bet ir dėl to, kad jie rūpinasi *juo*, ir kad bus mažiau tikėtina, jog pašaliniai atskleis korupcinį sandėrį arba išsižadės susitarimo. Vienų naudos priklausomybė nuo kitų naudos mažina abiejų dalyvių riziką (Schmid and Robison 1995).

Žinoma, išlieka galimybė, kad įniršę šeimos nariai bus ypač pavojingi. Vienų naudos priklausomybė nuo kitų naudos gali reikšti, kad įtūžęs giminaitis jaus ypatingą malonumą demaskuoti savo korumpuotą giminaitį.[80] Korumpuotas valstybės galva galų gale gali net pasigailėti pasirinkęs ne kokį nors šaltakraujišką pragmatišką verslininką, kuris vargu ar ryžtųsi žlugdyti pelningą susitarimą. Tačiau korumpuotoje aplinkoje, kur teisės normos negali būti naudojamos susitarimams įgyvendinti, verslo ryšiams su draugais bei šeimos nariais alternatyvos gali ir nebūti. Pavojus, kad pasitikėjimas virs pykčiu, yra neteisėtų sandėrių netikrumo sudėtinė dalis.

[80] Brazilijoje prezidento Fernando Collor de Mello korupciją atskleidė jo įniršęs brolis, nepatenkintas prezidento mėginimais pradėti leisti laikraštį, konkuruojantį su jo jau turimu laikraščiu (Fleischner 1997: 302-303; Manzetti and Blake 1996).

*Reputacija*

Teisėtose rinkose reputacija, susiformavusi dėl pakartotinų veiksmų, gali pakeisti tiek teisės normas, tiek pasitikėjimu grindžiamus asmeninius santykius.[81] Reputacija, kad jūs dosniai atsilyginate kiekvienam jums padėjusiam, paskatins kitus daryti jums paslaugas (Barney and Hansen 1994: 178–179). O reputacija, kad jūs suluošinate tuos, kurie nesilaiko susitarimų, padės užtikrinti korupcinių sandėrių vykdymą. Ji taip pat atbaidys žmones nuo sandėrių sudarinėjimo pirmiausia su jumis.

Reputacijos veikia abiejose dovanų ir kyšių sandėrių pusėse. Reputacija žmogaus, kuris tik atsako į kitų veiksmus, yra svarbi tam, kuris ryžtasi pats žengti pirmąjį žingsnį. Pavyzdžiui, aukotojai tikriausiai mieliau parems tą universitetą, kuris garsėja kaip suteikiantis garbės vardus dosniems savo buvusiems auklėtiniams. Arba vaikas tikriausiai bus klusnesnis, jei jo tėvai garsės tuo, kad jie apdovanoja gerai besielgiančius vaikus. Kyšininkavimą bus lengviau institucionalizuoti, jei kyšininkai matys, kaip korumpuoti pareigūnai vykdė savo įsipareigojimus praeityje ir kad jie turi geras perspektyvas ilgai išsaugoti savo postus. Kartais svarbi žmogaus, kuris ryžtasi pats žengti pirmąjį žingsnį, reputacija. O reketuotojo reikalavimai bus greičiau patenkinami tada, kai reketuotojas turės sugebančio keršyti žmogaus reputaciją. Pavyzdžiui, policija gali maksimaliai padidinti išreikalaujamus kyšius, pagrįstai grasindama primušti tuos, kurie jų neduos, arba nepagrįstai areštuoti sąžiningus žmones už tokius nusikaltimus kaip kad neteisėtas papirkinėjimas.

Dėl kyšių neteisėtumo ir dovanų teisėtumo pirmuoju atveju reputaciją susidaryti sunkiau negu antruoju. Apie dovanų davimą gali žinoti visi, jei tik numanomos paslaugos už jas nepradės atrodyti per daug panašios į neteisėtas „paslaugas už paslaugas".

[81] Eksperimentiniai darbai rodo, kad reputacija tarp prekybininkų greičiausiai atsiranda, jei pirkėjams iki pirkimo sunku įvertinti gaminio kokybę (Kollock 1994). Eksperimentuose asmenys nebendravo vieni su kitais akis į akį ir nebuvo išorinio šaltinio, į kurį būtų galima apeliuoti. Taigi sąlygos buvo panašios į kyšių ar dovanų tipo mainus, stokojančius asmeninio pasitikėjimo elemento.

Davėjai gali girtis savo dovanomis, vildamiesi nusipelnyti dosnių žmonių reputaciją. Labdaringos organizacijos gali skelbti donorų sąrašus, kad paskatintų ir kitus sekti jų pavyzdžiu. Sugebėjimas gauti dovanų iš įžymių žmonių didina tos organizacijos prestižą. Vienu žodžiu, tiek aukotojai, tiek labdaringos organizacijos reputacijos gerinimo sumetimais suinteresuoti skelbti apie dovanas ir abi pusės gali viena kitą tenkinti. Geros reputacijos labdaringa organizacija pritraukia aukotojus tuo, kad sukuria jiems dorybingumo aurą, o aukotojų reputacijos gerinimas tampa priemone pritraukti daugiau dovanų.

Dovanos arba arbatpinigiai už paslaugas poveikio reputacijai atžvilgiu gali turėti nevienodą dinamiką. Sakykime, kad oficiali kaina yra vienoda, bet agentai kai kuriems klientams gali suteikti specialių paslaugų. Jei jie taip darys, tai kiti klientai gali pajusti aptarnavimo pablogėjimą. Tada vienų klientų dovanos gali paskatinti ir kitus klientus duoti dovanas. Atrodo, kad kaip tik to ir siekia automobilių stovėjimo aikštelių prižiūrėtojai, viešai skelbiantys, kokias dovanas gavo iš savo nuolatinių klientų (Tierney 1995). Dovanų davimo spiralė bus ypač galinga, jei pageidaujamų stovėjimo vietų bus mažiau negu reikėtų. Automobilių laikytojai tada įsivelia į žaidimą, teoretikų vadinamą „sekinamuoju karu".[82] Jie yra skatinami duoti dovanas ne tik tam, kad nepagarsėtų esą šykštuoliai, bet ir kad užsitikrintų gerą aptarnavimą. Automobilių stovėjimo aikštelių savininkai gali pabandyti perimti iš prižiūrėtojų dalį pelno, nustatydami skirtingus tarifus už geresnes ir blogesnes stovėjimo vietas. Tačiau neišvengiama prižiūrėtojų teisė veikti savo nuožiūra reiškia, kad savininkai niekada nepajėgs pasiimti visų pajamų.

Kai kurios korumpuotos rinkos veikia lygiai taip pat, tik ne taip efektyviai, nes kyšių skelbti paprastai negalima. Šiuo atžvilgiu dovanos pranašesnės už kyšius. Rinkiminių kampanijų rėmėjai dažnai balansuoja ant siauros ribos, skiriančios dovanas nuo kyšių, ir nukrypsta tai į vieną, tai į kitą pusę, priklausomai nuo

[82] Sekinamojo karo žaidimai analizuojami šiuose darbuose: Bishop, Cannings, and Smith (1978). Krishna and Morgan (1997) ir Rasmusen (1990: 74-76). Dėkoju Peteriui Cramtonui už šio ryšio nurodymą.

kampanijos finansinių dėsningumų užgaidų.[83] Potencialūs dovanotojai galbūt būtų labiau linkę dovanoti, jei turėtų žinių apie kitų dovanas. Eskaluojančios dovanojimų spiralės galimybė verčia manyti, kad koks nors politikas gali paskelbti savo rėmėjų sąrašą, net jei įstatymas to nereikalauja. Tačiau tokio sąrašo efektyvumas priklausys nuo rėmėjų motyvacijų. Jei juos domina tik kokio nors konkretaus asmens išrinkimas, informacija apie kitų rėmėjų dosnumą gali atgrasyti jį nuo tolesnio rėmimo. Ir priešingai, jei rėmėjai nori įgyti pranašumą prieš savo varžovus, žinios apie jų varžovų dovanas gali paakinti juos duoti dar daugiau.

Kuo griežtesni įstatymai, reguliuojantys privačius įnašus ir apibūdinantys kyšininkavimą, tuo sunkiau susikurti reputaciją. Kyšių davėjai ir jų ėmėjai gali susikurti jėgos naudojimo taktikos sakytinę reputaciją, tačiau jie kartu nori būti laikomi žmonėmis, kurie vykdo sandėrius ir nepranešinėja apie korupcinius pasiūlymus. Kadangi reklamuotis teisėtu būdu bei paliudyti apie tai oficialiai negalima, tai korumpuotiems pareigūnams tenka komunikuoti kitokiais būdais. Kadangi susidaryti reputaciją sunku, sukčiai gali būti priversti palaikyti dalykinius ryšius tik su pažįstamais partneriais. Galinčių duoti kyšius žmonių skaičiaus apribojimas irgi sumažina pavojų, kad nauji žmonės demaskuos. Užmegzti korupcinius ryšius su pašaliniais rizikinga, nes tas, kuris pirmas pareiškia norą duoti ar gauti kyšį, tampa priklausomas nuo kitų, kurie gali grasinti pranešią apie neteisėtus veiksmus. Tampa svarbūs trečiosios šalies pristatymai, o kai kuriais atvejais derybų kalba tampa neaiški, dviprasmiška, suprantama tik saviškiams (Gambetta 1993).

Stabilią korupcinę sistemą lengviau palaikyti mažose, vietinėse rinkose, negu didelėse nacionalinėse arba tarptautinėse. Slaptumo poreikis palankus sistemoms, kuriose negausiems veikėjams lengviau bendrauti. Korupcija labiau tikėtina tose ūkio šakose, kur gamintojai susiję su ta vietove, priversti nuolat bendrauti su valdžia ir neturi pasirinkimo kur dirbti. Kai kuriuose pasaulio kraštuose vietos politikai yra susiję su nusikalstamomis grupuo-

[83] Žr. Jane Fritsch „Kyšis nėra kyšis, jei tai dovana", *New York Times*, 1996 m. sausio 28.

tėmis, grasinimais ir smurtu įgyvendinančiomis papirkinėjimo planus (Gambetta 1993). Tie verslininkai negali lengvai išeiti iš rinkos ir pereiti į kitą mažiau korumpuotą bendruomenę.

Korupcinius ryšius palaikyti lengviau, jei ta pati maža grupė bendrauja su kitomis skirtinguose kontekstuose. Tada bus nesunku sudaryti sąžiningumo, patikimumo ar smurtingumo reputaciją, dovanų davimą bei kyšininkavimą padarant santykiškai naudingais dalykais. Pasitikėjimas nebūtinas, nes kiekvienas visada tikrina kiekvieną kitą. Nors tokie tinklai vietiniuose valdžios organuose yra įprasti visur, maži elitai gali kontroliuoti net gan dideles sritis. Tokioje grupėje bet kokiu atveju galima tvirtai susikurti reputaciją.

Reputacijos susikūrimo išlaidos mažesnės, jei kyšininkavimas daugelio laikomas priimtinu dalyku ir jei nėra patikimos teisėsaugos. Kyšiai gali būti palyginti efektyvi priemonė rentoms perduoti iš privačių asmenų ir organizacijų valstybės pareigūnams. Taigi korupcija tada yra valstybės rentas kuriančio esminio pobūdžio simptomas. Sąžiningame pasaulyje privatūs veikėjai siekia valstybės teikiamų rentų per išlaidžias finansavimo programas bei taisykles, kuriančias monopolines rentas. Visiškai korumpuotame pasaulyje jie net nesistengs ieškoti teisėtos naudos, nes monopolines pajamas gaus valstybės pareigūnai įgyvendinimo stadijoje. Yra glaudus ryšys tarp paskatų kurti rentas ir tų rentų paskirstymo. Mažiau korumpuotose šalyse privatūs veikėjai stengiasi pasinaudoti valstybe asmeniniam pasipelnymui, o labiau korumpuotose valstybėse pareigūnai pasinaudoja valstybe rentoms gauti iš privačių asmenų bei firmų. Jie gali tai padaryti kurdami monopolijas arba įvesdami apribojimus. Kita alternatyva – jie gali susimokyti su suinteresuotais privačiais asmenimis naudai iš užsienio ir šalies vidaus šaltinių išspausti, kurią paskui korumpuoti valstybės pareigūnai dalijasi su savo bendrininkais privačiame sektoriuje.

*Reputacinis užstatų ėmimas*

Užstatų ėmimas yra įprastinė priemonė įvykdymui užtikrinti. Realiame gyvenime padėtis gal ne tokia dramatiška, kaip toje pasakoje apie bokšte uždarytą karalaitę, tačiau principas tas pats.

Egzistuojant laiko neatitikimui sandėryje, sandėrio iniciatorius reikalauja, kad antroji šalis kaip užstatą duotų ką nors vertingo. Užstatų ėmimas geriausiai veikia kaip įsipareigojimo priemonė, jei šalys turi galimybę kreiptis į sąžiningą ir teisingą teismą, kad šis nuspręstų abejotinais atvejais (Cramton and Dees 1993).

Sukurti tokius teismus korupciniams sandėriams sunku. Tačiau kyšių mokėjimai sukuria užstatų ėmimo specialios atmainos galimybę. „Užstatas" šiuo atveju yra kito asmens reputacija. Iniciatorius gali turėti slaptų užrašų apie kito asmens veiksmus.[84] Pavyzdžiui, jei pareigūnai baudžiami griežčiau negu verslininkai, tai verslininkai gali duoti kyšius už jiems žadamą palankumą ateityje ir grasinti tai atskleisti, jei pareigūnas pažado netesės. Jei kyšiai mokami už rutininę teisėtą naudą, tai pasinaudoti pareigūno reputacija kaip užstatu sunkiau negu tuo atveju, kai jis suteikia neteisėtą paslaugą. O apskritai – kuo didesnė simetrija tarp nuostolių, kuriuos patiria kyšius duodantys ir juos imantys demaskavimo atveju, tuo mažiau tikėtina, kad bus įvykdytas grasinimas sugadinti kitos sandėrio šalies reputaciją. Tačiau jei kyšių davėjo reputacija jau sugadinta, tai jis gali atskleisti savo korupcinius papirkinėjimus. Pavyzdžiui, vieno Kolumbijos narkotikų kartelio narys pats kreipėsi į policiją gelbėdamas savo gyvybę ir padėjo JAV valdžios organams iššifruoti įrašus apie Kolumbijos pareigūnų papirkinėjimą.[85]

Reputacinis užstatų ėmimas gali reikštis ir kai aukojama labdarai. Davėjas gali reikalauti, kad, pavyzdžiui, universitetas išleistų dovanotus pinigus tam, kam buvo žadėjęs, grasindamas jam organizuoti neigiamos reklamos kampaniją, jei tik šis nesilaikys pažado. Universitetas gali vengti tokios savo aukotojo antireklamos iš baimės, kad ji neatbaidytų kitų aukotojų dovanų. Nepaisant to, jis gali imtis žygių sumažinti tokio sandorio neatitikimą laiko atžvilgiu, pavyzdžiui, nepavadindamas donoro vardu pastato tol, kol šis teisiškai neperves visos savo dovanos.

[84] Pavyzdžiui, Indijoje vienas korupcija apkaltintas verslininkas rūpestingai laikė užrašus apie tuos, kuriems duodavo kyšius. „Indijos premjeras nekreipia dėmesio į skandalą", *New York Times*, 1996 m. vasario 25.

[85] „Informatoriaus pateikti Cali kartelio demaskavimai užkabina ir Kolumbijos pareigūnus", *Washington Post*, 1996 m. sausio 28.

*Abipusiai įsipareigojimai*

Daugelis verslininkų prisiima ilgalaikių abipusių įsipareigojimų. Kiekvienas asmuo turi paskatų veikti atsakingai, jei jis yra agentas ir gali pasamdyti savo dabartinį svarbiausią skolininką, kad jis ateityje veiktų kaip jo įgaliotinis. Pavyzdžiui, Karen Clay (1997) tyrinėjo Kalifornijos pirklius 1830–1848 metų laikotarpiu, kai Kalifornija nominaliai buvo valdoma Meksikos, tačiau nebuvo veiksmingos kontraktų realizavimo sistemos. Prekybininkų buvo nedaug, ir viename mieste gyvenančiam prekybininkui tikriausiai prisireikdavo kituose miestuose gyvenančių žmonių pagalbos. Užuot siuntę savo agentus, jie panaudodavo savo užduotims atlikti kituose miestuose gyvenančius prekybininkus. Tiesioginiai dvišaliai sandoriai nebuvo reikalingi. Prekybininkas A galėjo veikti kaip prekybininko B agentas, o prekybininkas B galėjo būti prekybininko C, veikiančio kaip prekybininko A agentas, agentu. Tokį funkcijų pasiskirstymą palaikė aktyvi korespondencija ir perduodama informacija apie prekybininkų reputaciją, kartu su žiniomis apie laivų atplaukimus ir išplaukimus bei prekių kainas ir kokybę.

Kaip tokia sistema gali veikti korumpuotame pasaulyje? Kad ji veiktų, paslaugos neturi visos eiti viena kryptimi. Politikas A balsuoja už projektą, kuris leis neteisėtai pasipelnyti politikui B, ir tikisi, kad politikas B palaikys jį, kai kitą kartą bus balsuojama už panašų projektą. Planavimo ministras palaiko kompaniją, iš dalies priklausančią Kelių ministerijai, ir vėliau kelių ministras pasirašo kontraktą dėl naujo kelio tiesimo su planavimo ministrui artima firma. Italijoje duodančios kyšius firmos „*specifiniu būdu investuoja* į paslėptų ryšių bei mainų su įtakingiausiais valstybinių nutarimų priėmėjais kanalų kūrimą. Informacijos, asmeninių ryšių ir pasitikėjimo 'kapitalas', bent iš dalies, yra 'paveldas', priklausantis kyšių ėmėjams ir jų davėjams, apribojantis naujų kontraktų sudarymo išlaidas" (della Porta and Vannucci 1997a: 530). Kaip ir Clay aprašytais atvejais, įsipareigojimai neturi būti abipusiai ar juridiškai vykdytini tol, kol atitinkama grupė gali nesunkiai nustatyti, kas nesilaiko susitarimų, ir ateityje nebedaryti jiems paslaugų.

Tais atvejais nustatyti ribą tarp dovanų ir kyšių itin sunku. „Paslaugos už paslaugas" dažnai apmokamos ta pačia „valiuta" kaip ir pirminė nauda – balsais priiminėjant įstatymų projektus, favoritizmu skirstant kontraktus. Izoliuotai paėmus, toks elgesys primena favoritizmą, o ne korupciją. Duodama dovana ar padaroma paslauga, kurios kai kam gali atrodyti nederamomis. Nelengva nustatyti, kokios naudos iš to turėjo paslaugą padaręs asmuo. Palaikyti tokią sistemą gali tik paplitusi nuomonė, kad žmonės, padarę gera jums, neliko nuskriausti.

Clay aprašyta Kalifornijos sistema žlugo prasidėjus aukso karštligei, kai nepaprastai pagausėjo prekybininkų. Tai gali būti geras vaistas nuo bet kokių „aš tau, tu man" tipo sandėrių. Kai žaidimo dalyvių daugėja, tiksliai pranešinėti apie reputaciją darosi vis sunkiau. Pavyzdžiui, kai kas mano, kad sudėtinga ryšių sistema, būdinga kitose Azijos šalyse esančioms kinų verslo bendruomenėms, gali subyrėti, jei rinka išsiplės.[86] Kitas, absoliučiai kitoks, sprendimas yra centralizuota biurokratinės priežiūros sistema, sumažinanti galimybes abipusiems sandėriams plisti laike. Žinoma, toks variantas neatneš sėkmės, jei jis tik sujungs visus sandėrius į vieną korumpuotą paketą. Galima tik viltis, kad centralizuota kontrolė aiškiau atskleis bet kokias likusias „paslaugas už paslaugas".

Tiek rinkos plėtimas, tiek priežiūros gerinimas yra žingsniai labiau nuasmenintos ekonominės ir politinės sistemos link. Tokie pasikeitimai gali pakirsti korupcinius tinklus, tačiau jie gali pakirsti ir tas pageidautinas funkcijas, kurias tokie tinklai atlikdavo.

## Protegavimas, dovanų davimas ir ekonomikos plėtra

Išplėtotos rinkos ekonomikos šalys nustato daug oficialių ir neoficialių ribų, skiriančių nuasmenintą rinkos prekybą ir oficialias funkcijas nuo asmeninių ryšių. Interesų susikirtimas ir kampanijų finansavimo įstatymai reguliuoja pinigų ir politikos sąsajas.

[86] „Bambuko tinklo paveldėjimas", *The Economist*, 1995 m. gruodžio 23 - 1996 m. sausio 6: 79-80.

Elgesio normos riboja rinkos skverbimąsi į šeimyninius santykius ir į draugystę. Žurnalistikos standartai neleidžia reporteriams už pinigus rašyti tam tikrus straipsnius. Tačiau netgi tokiomis sąlygomis sunku nustatyti ribas tarp rinkos kainų, kyšių, dovanų ir arbatpinigių bei įvertinti juos norminiu požiūriu. O besivystančiose šalyse ši problema kur kas labiau erzinanti. Ten riba tarp rinkos ir šeimos, tarp valstybinio ir privataus sektoriaus dažnai neaiški ir nepastovi.

Standartinė neoklasikinė ekonomika remiasi asmeninių ryšių tarp pirkėjų ir pardavėjų nebuvimu ir įrodinėja, kad rinkos nuasmeninimas yra vienas iš jos pranašumų. Sėkmingai prekiauja tie asmenys, kurie savo prekybinius sprendimus grindžia prekių savybėmis ir jų kainomis. Rinkos išsaugo informaciją, o jų nuasmeninimas užtikrina, kad parduodama būtų tiems, kurie daugiausia moka už prekes. Norint prekiauti su žmogumi, nebūtina jį gerbti ar mylėti. Prekybos procesas pats savaime nėra naudos šaltinis.

Nepaisant to, realiame pasaulyje pirkėjų ir pardavėjų identifikavimas dažnai yra svarbus informacijos faktas, užtikrinantis reputaciją ir pasitikėjimą. Asmeniniai santykiai tarp pardavėjų ir pirkėjų gali būti naudingi sudėtingose derybų situacijose. Tas ryšys gali remtis simpatija ir pagarba arba baime ir įbauginimu. Jei asmeninius santykius nustatyti palyginti lengva, tai sukčiavimo ir menkaverčių prekių problemas galima sumažinti pastangomis sukurti geros kokybės ir sąžiningos prekybos reputaciją. Neteisėtai veikiančių prekeivių problemą galima įveikti bendradarbiaujant tarpusavyje susijusioms grupėms (Bardhan 1993; Ostrom and Gardiner 1993).

Tačiau suasmeninti, personalizuoti ryšiai ne visada derinasi su efektyvumu. Pasitikėjimas, reputacija ir abipusiai įsipareigojimai gali palengvinti korupciją ir pakenkti mėginimams pagerinti valstybės funkcionavimą. Jei žmonės palaikys dalykinius santykius tik su savo draugais, tai patekti į tokią rinką galės tik „saviškiai", o pardavimo ir pirkimo agentai teiks pirmenybę giminėms ir draugams. Asmeniniais ryšiais paremtas stebėjimas ir kokybės kontrolė padidina patekimo į rinką kainą tiems, kurie nepriklauso įtakingų žmonių grupei. Jei privatūs ekonomiškai suinteresuoti

sluoksniai yra asmeniniais ryšiais susiję su valstybės pareigūnais, tai gali susidaryti patrimonialinės ar klientelinės sistemos, kuriose vyksta paslaugų ir kyšių mainai, pakertantys valstybinių ir privačių institucijų skaidrumą ir efektyvumą. Patrimonialinėse sistemose valstybės pareigūnai yra patronas, o privatiems interesams atstovauja klientai. Klientelinėse valstybėse yra priešingai – privatūs interesai ten dominuoja ir jie kontroliuoja valstybę (Kahn 1996).

Nepriklausomybę gavęs Bangladešas yra geras patrimonialinės valstybės pavyzdys. Po jo atsiskyrimo nuo Pakistano nebuvo vietinių galingų verslo lyderių, verslininkų klasė buvo labai priklausoma nuo valstybės globos.[87] O Filipinai, atrodo, gerai atitinka silpnos klientelinės valstybės, kurioje dominuoja privataus verslo interesai, apibrėžimą (Hutchcroft 1998). Nors daugelis artimų draugų yra gryni savo naudos ieškotojai, kiti iš tikrųjų yra suinteresuoti našių verslo įmonių ugdymu (Pinches 1996). Praktikoje dažnai neaišku, kas dominuoja – valdžia ar privatus sektorius, nes jie dirba kartu abipusei naudai. Naujausių Italijos korupcijos bylų tyrimas parodė tokią savitarpio priklausomybę ir kad ją galima išlaikyti tuo, kad viena pusė grasina kitai atskleisti jos korupciją (della Porta and Vannucci 1997a).[88]

Visuomenėse su įsigalėjusiais tarpasmeniniais tinklais piliečiams gali mažai terūpėti rinkos ir valstybinio sektoriaus efektyvumas. Jie nuasmenintas rinkas gali laikyti neteisėtomis ir morališkai bankrutavusiomis. Kraštutiniu atveju jų gali negąsdinti net akivaizdžios „paslaugos už paslaugas“. Žmonėms gali atrodyti, kad jie turėtų laisvai duoti dovanas savo šeimos ar savo grupės nariams ir tikėtis mainais iš jų irgi gauti „dovanų“. Nors stebėto-

[87] Pagal Stepheną Kochaneką (1993) protekcijų ir korupcijos mastas šalyje stabdė jos augimą. Konkretus džiuto pramonės Bangladeše pavyzdys iliustruoja tuos bendro pobūdžio teiginius (Bhaskar and Kahn 1995).

[88] Nesunku rasti ir daugiau valstybių su stipriais patronų ir klientų ryšiais. Merilee Grindle (1996), lygindama Meksiką ir Keniją XX a. devintą ir dešimtą dešimtmetį pabrėžia ryšių tarp klientų ir jų globėjų abiejose šalyse svarbą ir korupcinių tinklų neigiamą poveikį šalies augimui. Žr. taip pat: Robison (1996) ir Schwarz (1994) apie Indoneziją.

jas gali matyti tai, kas iš pažiūros atrodys aktyvi prekiavimo kultūra, sistemos viduje esantieji gali žiūrėti kitaip. Jiems gali atrodyti, kad prekyba teisėta tik su konkrečiu kitoje sandorio šalyje esančiu partneriu. Visuomenei, besiremiančiai tokiais labai suasmenintais santykiais, bus sunku kurti dideles kapitalistines įmones ar palaikyti aktyvią prekybą su kitomis šalimis, tačiau jos gali sukurti gyvybingą, nors ir skurdžią, autarkiją.

Visuomenės, besiremiančios stipriais tarpasmeniniais santykiais, gali menkai tesuprasti oficialius agento santykius su jo atstovaujamu asmeniu ir kokias pareigas tie santykiai uždeda agentams. Net pati mintis, kad kažkas turi aiškiai apibrėžtų atsakomybių savo vyresniajam, atsietų nuo ištikimybės, draugystės ir giminystės ryšių, gali atrodyti keista ir nenatūrali. Tokioms visuomenėms bus sunku kurti šiuolaikines biurokratijas su pareigūnais, samdomais pagal jų sugebėjimus, kurie turėtų savo kaip pareigūnų vaidmenis atskirti nuo savo kaip draugų ar giminių vaidmens. Piliečiai mano, kad asmeniniai ryšiai su pareigūnais reikalingi tam, kad jie kuo nors padėtų, ir mano, kad visai normalu atsilyginti naudingiems pareigūnams dovanomis ir arbatpinigiais. Aukštesnę padėtį valdžios hierarchijoje užimantys pareigūnai stengiasi užsitikrinti žemesniųjų paramą, skirdami į pareigas lojalius pavaldinius, kurie neims „dovanų" be viršininko sutikimo. Tokia protekcinė grupė tada nustatys kyšių dalijimosi sistemą, apimančią hierarchinės sistemos viršų ir apačią. Kyšiai, gauti aukščiausio rango pareigūnų, bus pasidalinami su žemesniais, o surinktais hierarchinės piramidės apačioje bus dalijamasi su aukštesniais viršininkais. Lojalumas šeimai, draugams ir bendradarbiams keliamas aukščiau už lojalumą valstybei.[89]

[89] Žr., pavyzdžiui, Kochaneko (1993) pasvarstymus apie Bangladešą. Robertas Scalapino (1989: 4) įrodinėja, kad Vakarų kolonizatoriai Azijoje susidūrė su baisiu uždaviniu kurti naują civilinį elitą „pagal Vakarų pareigūnų pavyzdį", nes tokios sąvokos kaip „laikymas, kad skyrimas į pareigas reiškia visuomenės pasitikėjimą, taisyklių taikymas be baimės ir šališkumo, paklusimas žmonių nuosprendžiui, išreikštam per jų išrinktus atstovus" buvo svetimos tradiciniams Azijos pareigūnams. Tą uždavinį dar labiau pasunkino Vakarų kaip kolonizatorių, kurių teisėtumas priklausė nuo karinės galios, pastangų nenuoseklumas.

Stiprūs tinklai, besiremiantys pasitikėjimu ir reputacija, gali būti neįkainojami tais laikotarpiais, kai oficialios valstybės institucijos silpnos ir neefektyvios. Pavyzdžiui, ankstyvuoju porevoliuciniu laikotarpiu Sovietų Sąjungoje neoficialūs socialiniai tinklai veikė kaip oficialios organizacinės struktūros pakaitalas. Kadrai, kurie buvo glaudžiai susijusių ikirevoliucinių pogrindinių organizacijų nariai, savo lojalumus ir ryšius perkėlė į naująją sovietinę valstybę. Ilgainiui tie tinklai tapo korupcijos ir favoritizmo šaltiniais. Stalinas skundėsi, kad neoficialios socialinės struktūros žlugdo oficialias, o Gorbačiovo pastangoms devintajame dešimtmetyje trukdė neoficialūs tinklai, mažinę centro gebėjimą įgyvendinti savo politiką (Easter 1996: 574, 576–577).

Panašiai ir nesenu nuolatinio keitimosi ir permainų Rytų Europoje laikotarpiu oficialioms struktūroms yrant plito korupcija, ir tą plitimą lengvino asmeniniai ryšiai. Valstybės administravimo principų suvokimo stoka trukdė plėtotis biurokratijai Rytų Europos postsovietinėse visuomenėse. Lojalumas kitiems organizacijos nariams laikomas ne mažiau svarbiu ar net svarbesniu už gerą administravimą. Kaip teigiama studijoje apie Bulgariją, „svarbiosios finansų ministerijos pareigūnai Bulgarijoje vis dar jaučia pareigą ginti savo kolegas muitinėse, užuot pradėję rimtai nagrinėti tai, kas panašu į muitinės pareigūnų korupcinę veiklą" (Verheijen and Dimitrova 1996: 205–206). Ilgalaikės tokios situacijos pasekmės labai gilios, jos pasunkina efektyvių valstybinių struktūrų kūrimą.

Sakykime, kad valstybės vadovai nusprendžia įvesti laisvosios rinkos institucijas bei valdymo struktūras pagal išsivysčiusių šalių pavyzdį. Kokį poveikį tos naujos institucijos turės vyraujančioms visuomenės pažiūroms?[90] Perėjimas iš situacijos, kurioje

[90] Tyrimai rodo, kad pažiūros keičiasi keičiantis aplinkybėms. Pasak Scalapino (1989: 107), „greitos kultūrinės permainos yra neatskiriamas epochos, kurioje gyvename, aspektas, ypač avangardinėse visuomenėse". Kosta Rikoje ir Nikaragvoje atlikti tyrimai leido padaryti išvadą, kad „politinė kultūra daug labiau priklauso nuo sąlygų, yra labiau utilitaristiškesnė ir lankstesnė, negu buvo manoma anksčiau" (Seligson and Booth 1993: 790). Kaip rašo Larry Diamondas, apibendrindamas naujausią Gabrielio Almondo darbą, „politinės kultūros pažintiniai, atspindintys požiūrį ir vertinantys mat-

asmeniniai ryšiai yra norma, prie labiau nuasmenintos visuomenės su stipriomis rinkos ir valstybinio sektoriaus institucijomis gali būti skausmingas, galimi tiek ydingi, tiek dori ciklai.

Naujų institucijų, kurios blogai derinasi su pagrindinėmis normomis, kūrimas gali sukelti patologijas, kurios sumažins požiūrio lėto keitimosi tikimybę, kai žmonės pamatys, kiek jiems kainuoja rinkos ir biurokratijos. Ne taip kaip šalyse su nusistovėjusia rinkos ekonomika, tose, kurios praeityje mažai tepasikliovė nuasmeninta laisvąja rinka nėra sudėtingų ir subtilių ribų tarp rinkos ir ne rinkos veiklos. Jei tokiose šalyse labai smarkiai išauga rinkos vaidmuo ir jos bando sukurti šiuolaikinę biurokratiją ir demokratinę santvarką, tai jų sukurta sistema gali turėti daug patologinių bruožų. Gali būti paplitęs valstybės pareigūnų papirkinėjimas; didelė rinkos prekybos dalis gali remtis asmeniniais ryšiais, o valstybiniai pirkimai ir pareigūnų skyrimas gali ir toliau likti protekcinio tinklo sudėtine dalimi.[91] Viena vertus, rinka gali netekti savo trapaus teisėtumo įsiskverbdama į sritis, kur ji laikoma neteisėta net šalyse su tobula rinkos ekonomika. Kita vertus, rinkai gali būti sunku įsitvirtinti netgi tose srityse, kur ji, kaip rodo kitų šalių patirtis, aiškiai padidina efektyvumą.

Galimi ir dori ciklai. Jei tie, kurie veikia moderniame diferencijuotame sektoriuje, iš to turi naudos, tai gali paskatinti ir kitus, tegu ir nenoriai, pabandyti pasekti jų pavyzdžiu. Pavyzdžiui, Kinijoje liberalizavusių savo ekonomikas regionų sėkmė paskatino kitus konservatyvesnius regionus kopijuoti juos (Shirk 1994). Smulkių ir vidutinių įmonių, veikiančių be pernelyg didelės kontrolės, sėkmė gali paskatinti ir kitus paieškoti laimės verslo srityje.

menys yra gan 'plastiški' ir labai smarkiai kinta atsiliepdami į režimo veiklos rezultatus, istorinę patirtį ir politinę socializaciją. Nustatyta, kad gilesnės vertybės ir norminiai įsipareigojimai patvaresni ir kinta lėtai" (Diamond 1993a: 9).

[91] Viename straipsnyje apie Kiniją įrodinėjama, kad išteklių perdavimas iš valstybės į privačias rankas padidino efektyvumą ir našumą. Tačiau „riba tarp korupcijos ir priimtinesnio išteklių perdavimo nebuvo aiškiai nustatyta" (Goodman 1996: 241). Valdžiai tenka svarbus uždavinys iš naujo nustatyti „skirtumus tarp teisėtumo ir korupcijos privačioje sferoje (...) naujoje atmosferoje ir kai formuojasi nauja verslininkų klasė" (Scalapino 1989: 114-115).

Robertui Scalapino (1989: 77) kelia rūpestį tai, kad verslininkai iš kinų valdininkijos laikysis savo įsisenėjusių įpročių ir „smarkiai priklausys nuo politinių ryšių ir nuo savitarpio paslaugų". Tačiau jis nurodo ir užslėptą pragmatizmo ir „kūrybingos ir nepriklausomos iniciatyvos" dvasią, kuri buvo prislėgta socialistinės valstybės viršutiniojo sluoksnio. Kinija sparčiai vystosi. Dar per anksti spręsti, ar tendencija nukreipta dorojo ciklo link, kuris sukurs konkurencinę rinkos ekonomiką, ar ydingojo ciklo link, kur vienų klasta ir korupcija gimdo tą patį ir kituose.[92]

Ar pastangos apriboti valdžios pareigūnų ir rinkos veikėjų suasmenintus prekybinius ryšius pakerta tarpasmeninių ryšių, grindžiamų pasitikėjimu ir pagarba, pageidautinus bruožus? Richardas Titmussas (1970), kalbėdamas apie perpylimui naudojamo kraujo tiekimą įrodinėja, kad rinkos vaidmens didėjimą gali lydėti pareigos jausmo padėti giminėms ir draugams silpnėjimas. Gali sumažėti bendradarbiavimas sprendžiant bendras problemas, o dėl to gali nukentėti tie, kurie nuo jų priklauso. Tačiau jei daromi kompromisai, Jungtinių Valstijų patirtis rodo, kad tai nebūtinai turi reikštis labai smarkiai.[93] Nepaisant kai kurių autorių verkšlenimų, Jungtinėse Valstijose stebėtinai tankus pelno nesiekiančių organizacijų tinklas ir stipri savanoriško darbo bei dovanų davimo tiek labdarai, tiek giminėms tradicija.[94] Daugelis privačių firmų, siekdamos užsitikrinti gerus rezultatus, savo santykius grindžia pasitikėjimu ir reputacija. Žinoma, politinių kampanijų ir biurokratinio elgesio reguliavimu ribojama neteisėta nelegali komercinė veikla, nors privatus turtas, be abejo, vis dar daro didelę įtaką politiniam gyvenimui.

[92] Žr.: „Kinija - korupcijos įsikūnijimas", *New York Times*, 1998 m. kovo 6. Pasak šio straipsnio, „faktiškai bet kuri milijonais dolerių operuojanti kompanija, besistengianti tapti modernia sistemoje, kuri užsispyrusiai lieka senamadiška, yra plačiai atsivėrusi tokiai didelei korupcijai, kad sėkmė beveik neišvengiamai veda prie finansinių gudravimų, kurie gali sugadinti bet kokias efektyvumo ar tikrojo pelningumo galimybes".

[93] Zelizer (1994: 71-118) pabrėžia įvairių formų mainų sambūvį šiuolaikinėse visuomenėse.

[94] Šių faktų santrauką žr.: Rose-Ackerman (1996a) ir Hodkinson and Weitzman (1994).

Afrikoje kai kurie stebėtojai, nusivylę dėl raidos nesėkmių, ragina uoliau nagrinėti vietines čiabuvių institucijas. Krizės „pagrindinė priežastis yra struktūrinis ir funkcinis nesąryšis, nepakankamas susiliejimas tarp oficialių institucijų, kurios daugiausia perkeltos iš išorės, ir neoficialių institucijų, įleidusių šaknis į Afrikos istoriją, tradicijas ir kultūrą ir paprastai apibūdinančių pilietinės visuomenės valdymą" (Dia 1996: 29). Dia pristato daug socialinių tyrimų apie sėkmingas pastangas integruoti vietines kultūros vertybes ir praktikas į šiuolaikinės plėtros pastangas. Pavyzdžiui, valstybinė elektros kompanija Dramblio Kaulo Krante sistemingai stengėsi sutaikyti korporacijos ir visuomenės kultūras, nerodydama besąlygiško atsidavimo vienai iš jų (ten pat: 222–227). Jo nuomone, tikslas yra išsiaiškinti, kaip galima sujungti naujas ir senas institucines formas bei praktikas, paimti kas yra geriausia iš abiejų tradicijų ekonomikos augimui skatinti.

Kaip pavyzdį panagrinėkime kreditavimo ir bankininkystės paslaugas. Daugelyje besivystančių šalių jos yra įprastas korupcijos ir protekcionizmo šaltinis.[95] Elitai, kurie kontroliuoja kreditų paskirstymą, vargu ar panorės atsisakyti savo privilegijuotos padėties, kuri remiasi jų glaudžiais ryšiais su valdžia. Reformuotojai turi rasti būdą gauti kreditų ne iš esamų protekcionistinių tinklų. Kai kurie iš naujausių eksperimentų teikia vilčių. Tikslas yra ne kopijuoti institucines formas, būdingas išsivysčiusioms šalims, kurios pabrėžia rizikos ir pelno įvertinimus. Užuot taip darius, tuose eksperimentuose pripažįstama asmeninių ryšių svarba, bet numatoma ir kreditų skyrimo alternatyva, besiremianti priklausymu elitinėms grupėms. Kaimynų glaudūs tarpusavio ryšiai neturtingose bendruomenėse papildo pastangas sukurti bankų

[95] Kochanekas (1993: 264) tvirtina, kad Bangladeše generolo Zia valdymo metu Pasaulio banko ir Azijos plėtros banko paskolų pramonei plėtoti lėšos buvo dalijamos protekcionistiškai: „Iš 3718 ūkinių vienetų, kurie buvo finansuojami Zia valdymo metais nuo 1976 iki 1981-1982 metų, tik mažiau kaip pusė ėmė veikti. Neliko nė pėdsako iš 898, arba 24 procentų iš visų finansuotų ūkinių vienetų, o dar 495 arba 13 procentų bankrutavo". Afrikoje plėtojamos finansinės institucijos, įsteigtos remiantis užsienio paskolomis, turėjo likvidumo bei mokumo problemų, blogų paskolų portfelių, tarp jų buvo didelis finansinių įsipareigojimų nevykdymo rodiklis (Nissanke 1991: 143).

sistemą. Socialinis spaudimas skatina žmones grąžinti skolas, bet pirminės paskolos duodamos tiems, kurie yra už anksčiau egzistavusio paskolų gavėjų rato. Praktikoje kai kuriuose iš tų eksperimentų pavyko aprūpinti kreditais tik įtakingus vietinius fermerius (Robinson 1992: 22–23, 27, 57). Bet kituose eksperimentuose, sėkmingai sutelkus socialinį spaudimą, pavyko paskatinti skolų grąžinimą. Nepaisant to, dar iki galo neišsiaiškinta, ar tokias kampanijas įmanoma organizuoti be esminių subsidijų.[96]

## Išvados

Kyšių ir dovanų sąvokos apibrėžimas priklauso kultūros sferai, bet pati „kultūros" sąvoka yra dinaminė, nuolat besikeičianti. Jei elgesys, kai kurių stebėtojų vadinamas „korupciniu", pačioje šalyje laikomas priimtinu dovanų ar arbatpinigių davimu, tai jį paprasčiausiai reikėtų įteisinti ir apie jį pranešinėti. Tačiau jei tokia praktika reikštų paslėptų ar netiesioginių išlaidų primetimą žmonėms, tai apžvalgininkai turėtų nustatyti ir dokumentuoti tas išlaidas. Priimtino elgesio apibrėžimai gali pasikeisti, jei žmonės žinos apie priimtinų kyšių politikams ir valstybės pareigūnams išlaidas. Ir atvirkščiai, ekspertai gali sužinoti ką nors nauja apie ekonominės ir socialinės veiklos organizavimą nagrinėdami sistemas, kuriose „numanomi kontraktai" yra vienintelė egzistuojanti kontraktų forma, o tarpasmeniniai santykiai sudaro ekonominio gyvenimo pagrindą.

[96] Daug tokių eksperimentų dabar vykdoma Afrikoje ir Azijoje (Dia 1996: 194-219; Robinson 1992). Geriausiai žinomas iš jų - tai Grameen bankas, įsteigtas Bangladeše teikti paskolas žmonėms, neturintiems įprastinių užstatų (Robinson 1992: 59-63). Lygių partnerių savitarpio priežiūrą biurokratinėje aplinkoje svarsto Hoodas (1996: 214-216).

# III dalis

# KORUPCIJA KAIP POLITINĖ PROBLEMA

## 7

## *KORUPCIJA IR POLITIKA*

Korupcija apibūdina valstybės santykį su privačiu sektoriumi. Kartais dominuojantys veikėjai yra valstybės pareigūnai, kitais atvejais galingiausios jėgos yra privatūs veikėjai. Šitų grupių santykinė derėjimosi galia nulemia tiek bendrą korupcijos poveikį visuomenei, tiek pelno pasiskirstymą tarp kyšius duodančių ir juos imančių žmonių.

Korupcijos analizė yra nuolatinių ir nerezultatyvių ginčų, kuri valdymo forma palankiausia ekonominiam augimui, sudėtinė dalis. Nors turtingosios šalys linksta į demokratiją, statistinis ryšys tarp ekonominio augimo ir demokratinės valdymo formos nėra nustatytas (Huber, Rueschemeyer, and Stephens 1993; Przeworski and Limongi 1993). To priežastį nesunku atspėti: „Demokratija" paprasčiausiai yra per daug bendra sąvoka, kad apimtų visą spektrą valdymo formų, vadinamų tuo vardu. Be to, valdžios struktūros, gerai veikiančios vienose šalyse, gali neveikti kitose. Labai išplitusi, įsišaknijusi korupcija yra viena iš tokio neveikimo atmainų.

Ar demokratijos sukūrimą galima laikyti antikorupcine strategija? Noras būti išrinktiems dar kartą apriboja politikų gobšumą. Pilietinių laisvių ir žodžio laisvės apsauga, kurios paprastai lydi demokratinius rinkimų procesus, daro įmanomą atvirą ir skaidrų valdymą. Ir priešingai, nedemokratinės valstybės yra ypač jautrios korupcinėms paskatoms, nes jų vadovai turi galimybių organizuoti mažai tetikrinamą ir menkai subalansuotą valdžią. Tačiau toks kontrastas per aštrus. Toli ieškoti pavyzdžių nereikia:

pakanka pažvelgti į Niuarką ir Čikagą Jungtinėse Valstijose ir rasime gerai susiformavusias korupcines sistemas, kurios labai panašios į autokratines. Į nesenus papirkinėjimo skandalus buvo įsivėlę renkami politikai Meksikoje, Italijoje, Korėjoje ir Japonijoje. Vietinių valdžios organų lygyje korupcija yra įprastas dalykas Prancūzijoje ir Vokietijoje. Aišku, kad demokratinėms valdymo formoms ne visada pavyksta korupciją sutramdyti. Todėl verta panagrinėti klausimą, kurie demokratinio valdymo bruožai padeda apriboti neteisėtą komercinę veiklą, o kurie skatina korupciją.

Prieš pereidama prie gilesnio šios problemos svarstymo kitame skyriuje, pradėsiu nuo valdžios pareigūnų derėjimosi galios su korumpuotais privačiais veikėjais bendresnės analizės.[97] Ši analizė abstrahuojasi nuo politinių sistemų detalių, vietoj to pabrėždama korupcijos „pramoninę organizaciją". Korupcijos prigimtis priklauso ne tik nuo valdžios organizacijos, bet ir nuo privačių veikėjų organizacijos ir galios. Svarbiausia problema yra ta, kas tarpusavio derybose turi monopolinę galią – valdžia ar privatus sektorius. Vieną pagrindinę išvadą galima padaryti jau iš pat pradžių. Tuo mastu, kokiu demokratinė valdžia išsklaido galią tarp pareigūnų, ji gali suteikti kiekvienam iš jų mažai derėjimosi su galingais privačiais veikėjais galios. Sėkmingai demokratinei valdžiai gali reikėti skatinti konkurencinių privačių rinkų kūrimą, taip pat kurti ir konkurencinę politinę sistemą.

Aš skiriu kleptokratijas, kur korupcija organizuota pačiame valdžios viršuje, ir kitas valstybes, kur kyšininkavimas yra daugybės žemesnio rango pareigūnų sritis.[98] Reikia apibrėžti ir kitą kyšininkavimo „rinkos" pusę. Ar joje yra nedaug stambių korumpuotų privačių veikėjų, o gal kyšių davimas decentralizuotas ir jame dalyvauja daug žmonių ir firmų? 2 lentelė rodo keturis

[97] Šis skyrius dalies paimtas iš šių darbų: Coolidge and Rose-Ackerman (1997) ir Rose-Ackerman (1998b).

[98] Terminą „kleptokratas", atrodo, pirmasis pavartojo Andreski (1968). Taip yra vadinamas aukščiausio rango pareigūnas, kurio svarbiausias tikslas yra asmeninis praturtėjimas ir kuris turi galios siekti to tikslo, kol užima tą valstybinį postą.

kraštutinius atvejus: kleptokratiją, dvišalį monopolį, valstybes, kuriose dominuoja mafija, ir konkurencinį kyšininkavimą. Pradėsiu nuo kleptokratijos, o paskui apsvarstysiu du atvejus, kur kyšininkai buvo įgavę monopolinę galią. O paskutinysis iš svarstomų atvejų, kur kyšiai atlieka tokį vaidmenį, kokį decentralizuotose rinkose atlieka kainos, reikalauja specialaus nagrinėjimo. Korumpuota „rinka" gali būti brangi net jei niekas jos veikloje neturi monopolinės galios.

2 lentelė. *Korupcinės valdžios tipai*

| | Daug kyšininkų | Nedaug kyšininkų |
|---|---|---|
| Kyšių gavėjai susitelkę valdžios viršuje | Kleptokratija<br>a) prievartaujanti valstybė<br>b) silpna valstybė | Dvišalis monopolis |
| Daug kyšių gavėjų žemesniuose valdžios lygiuose | Konkurencinis kyšininkavimas su spiralinės plėtros galimybe | Valstybės, kuriose dominuoja mafija |

## Kleptokratija

Pirmiausia panagrinėkime atvejį, kai kleptokratinis valdovas susiduria su daugybe neorganizuotų potencialių kyšių davėjų. Kraštutiniu atveju galingas valdžios vadovas gali organizuoti tokią politinę sistemą, kuri maksimaliai padidintų jo galimybes gauti rentą. Toks „stacionarus nusikaltėlis" (Mancuro Olsono duotas pavadinimas) gali veikti kaip privatus monopolininkas, siekiantis gamybinio efektyvumo, bet apribojantis produkciją, kad gautų kuo didesnį pelną (Olson 1993). Privatus monopolistas mažina gamybą dėl to, kad jam pelną duoda skirtumas tarp pardavimo kainų ir gamybos išlaidų. Jei kleptokratas kaip privatus monopolistas parduoda privačias prekes atskiriems asmenims ir firmoms,

jis irgi apribos gamybos mastus (Findlay 1991; Przeworski and Limongi 1993: 58–59; Shleifer and Vishny 1993). Pavyzdžiui, jei valstybė valdo geležinkelius ir telefonų sistemą, tai ji gali nustatyti monopolines kainas, apribodama tiekimą, kad gautų maksimalias rentas. Taip ir šalies, kuri dominuoja pasaulinėje rinkoje kaip kokios nors žaliavos ar žemės ūkio produkto tiekėja, kleptokratinis valdovas apribos jo gamybą didelėms pasaulinėms kainoms palaikyti ir gauti kuo daugiau pelno. Kartu jis stengsis savo verslą atskirti nuo kasdieninės politikos. Toks valdovas atsisakys protekcijų ir smulkaus favoritizmo duodamos naudos, kad gautų pelną, duodamą gerai organizuoto monopolistinio verslo. Jei svarbiausias eksporto sektorius yra valstybės rankose, tai toks valdovas proteguos meritokratinę darbuotojų verbavimo ir jų pareigų paaukštinimo sistemą, užtikrinančią didelį našumą ir gerą verslo praktiką. Kleptokratas proteguos tokią politiką, kuri daugumą išteklių nukreiptų į jo kišenę, kartu palaikydamas ekonomikos našumą. Jis priešinsis tokioms politikoms, kurios naudą paskirsto plačiai visoje visuomenėje, palikdamos mažai galimybių centrui gauti kyšių. Korumpuoti valdovai rems tokį kursą, kuris duoda daugiau asmeninio pelno, net jei sukuria mažiau bendrojo socialinio turto.

Tačiau dauguma kleptokratų ne tokie visagaliai kaip tas Olsono „stacionarus nusikaltėlis". Jų tikslas yra kuo labiau padidinti savo asmeninį turtą, tačiau jų žinioje esantys įrankiai netobuli. Jie valdo valstybę, bet ne visą ekonomiką. Jie gali turėti silpną ir nelojalų valdymo aparatą, menką išteklių bazę, neaiškią ir sudėtingą teisinę sistemą. Valdovas turi naudotis visais turimais svertais, tik jie gali būti visai neefektyvūs rentos gaminimo įrankiai. Jis remia kai kuriuos įsikišimus, nedidinančius bendrųjų nacionalinių pajamų, dėl to, kad jie jam, kaip valstybės galvai, duoda asmeninės naudos. Tačiau net kleptokratas galų gale pasiekia tokį tašką, kai papildomo vyriausybės įsikišimo neefektyvumas tampa toks didelis, kad ribinės pajamos iš kyšių sumažėja. Silpnas kleptokratas veikiausiai proteguos išpūstą ir neefektyvią valstybę, kad maksimaliai padidintų korupcines galimybes. Piliečiai sil-

pno kleptokrato valdomoje valstybėje norėtų mažesnio už optimalų valdymo aparato, o gauna per didelį.[99]

Gerai tinkančiais tam modeliui pavyzdžiais galima laikyti ilgai užsibuvusias valdžioje diktatūras – prezidento Alfredo Stroessnerio Paragvajuje (1954–1989), Mobutu Sese Seko Zaire (1965–1997) ir François ir Jean-Claude Duvalier Haityje (1957–1986).

Paragvajuje, pasak vieno mokslininko:

„Valstybinis sektorius buvo traktuojamas kaip Stroessnerio asmeninis lenas. Valstybės turto administravime trūko „ekonominės" sferos atskirtumo nuo „politinės", nebuvo aiškios ribos tarp valstybinės ir privačios nuosavybės. Dėl to Stroessneris ir jo karinių bei civilinių padėjėjų svita disponavo valstybinio sektoriaus ištekliais taip, tarsi jie būtų jų nuosavybė" (Nickson 1996: 239).

Svarbiausias dalykas čia yra ne Stroessnerio kleptokratiniai tikslai patys savaime, o jo „svita", kuri siekė kaupti turtus. Užuot organizavęs efektyvią monopolistinę valstybę, Stroessneris užsitikrino karinę paramą leisdamas aukštiesiems karininkams verstis kontrabanda, nelegalia prekyba narkotikais ir prekyba ginklais (ten pat). Tokie projektai kaip užtvankos statyba, nereikalinga cemento gamykla ir oro uostas davė korumpuoto pelno Stroessneriui ir jo bendrininkams, tačiau visai šaliai padidinti turtą šie objektai negalėjo (ten pat: 245–246).

Panašiai ir Zaire prezidentą Mobutu ir jo bendrininkus galima kaltinti šalies „apiplėšimu". Mobutu kontroliavo trečdalį šalies biudžeto ir, kaip kalbama, išpumpavo ketvirtadalį šalies įplaukų iš vario eksporto. Tačiau ir pačiam Mobutu teko dalintis savo korupcinį pelną tiek su aukštus postus užimančiais artimais draugais, tiek su žemesnio rango muitinės inspektoriais bei kitais pareigūnais. Korupcija ir grobstymai pakirto formaliai privatų sektorių ir grandioziniai infrastruktūriniai projektai buvo naudojami

[99] Šiuos klausimus nagrinėja: Jacqueline Coolidge and Susan Rose-Ackerman (1997). Žr. taip pat: Oskar Kurer (1993: 270). Johnas Mukum Mbaku (1994: 31-37) įrodinėja, kad kai autokratai ar mažos suinteresuotų asmenų grupės paima į savo rankas valstybės valdymą Afrikoje, tai daugelis jų praplečia vyriausybės vaidmenį ir stengiasi praturtėti. Jis įrodinėja, kad kariniai perversmai dažnai yra motyvuoti rentos siekimo.

kaip kyšių prezidentui ir jo bendrininkams šaltiniai (Wedeman 1997: 462–465). Visiškai aišku, kad Zairas savo kleptokratinio valdovo nebuvo tvarkomas kaip maksimalų pelną duodantis monopolis su efektyvia gamyba.

Haityje iš diktatūros turėjo naudos „tik keli tūkstančiai žmonių, vedybiniais, šeimyniniais ar draugystės ryšiais susiję su esančiais valdžioje". Politinis nestabilumas kilo „ne tiek dėl liaudies judėjimų (...) kiek dėl kai kurių elito narių gauti didesnę valdžios grobio dalį" (Grafton and Rowlands 1996: 267). JAV prekybos ministerijos duomenimis, 1977–1978 metais valdžia pasisavino 63 procentus savo pajamų (cituojama ibid.: 267). Aukščiausio rango valdančiųjų kleptokratiniai tikslai skatino neefektyvias grumtynes dėl pelno. Buvo kuriamos trukdančios plėtrai institucijos, valstybės monopolijos buvo naudojamos kaip „grynųjų pinigų melžiamos karvės", valstybė diskriminavo turinčius paskatų ir sugebėjimų dirbti žmones (ten pat: 268–269).

Kaip rodo Stroessnerio, Mobutu ir Duvalier atvejai, korumpuotas valdovas turi įtakos ne tik valdymo apimčiai, bet ir mokesčių bei lėšų išleidimo prioritetų susimaišymui. Mokesčiai, teisės normos, subsidijos, kainų nustatymas ir privatizacija yra valstybinio sektoriaus veiklos, kuria kleptokratai gali manipuliuoti savo naudai, pavyzdžiai. Kadangi korumpuoti asmenys ir firmos gali už kyšius gauti atleidimą nuo mokesčių, tai kleptokratai gali nustatyti aukštas nominalines mokesčių normas kyšininkavimui skatinti. Jie gali nustatyti dideles rinkliavas už būtiniausius reikmenis, kuriais naudojasi neturtingieji, ir atleisti nuo jų prabangos prekes. Pavyzdžiui, Haityje nuo XX amžiaus antrojo iki aštuntojo dešimtmečio tokios prekės kaip brangūs alkoholiniai gėrimai buvo beveik neapmokestinamos, o muitai už medvilnę, tekstilę, muilą ir žibalą buvo labai dideli (Lundahl 1997: 35).

Į įstatymų vykdymo kontrolės sistemą kleptokratai žiūri kaip į asmeninio pasipelnymo šaltinį. Tad gali būti įvesti tokie reguliavimo ir licencijavimo reikalavimai, kurių neįmanoma paaiškinti kitaip kaip tik noru sukurti kliūtis, kurių vengdamos firmos duos kyšius. Kleptokratas priešinsis efektyvioms įstatymų vykdymo kontrolės reformoms, jei jos neteisėtas kainų nustatymo sistemas

pakeis teisėtomis. Kleptokratas skirs subsidijas tiems asmenims ir firmoms, kurios norės už tai mokėti. Žinoma, net korumpuoti autokratai gali būti priversti tenkinti gyventojų poreikius, kad išlaikytų valdžią, tačiau jie taip pat skelbs programas, skatinančias turtinguosius mokėti už gaunamą naudą. Pavyzdžiui, valdovas gali įvesti investicijų subsidijavimo sistemą su teise pačiam skirstyti tas subsidijas. Niekas negali reikalauti jų kaip jiems priklausančio dalyko. Kiekvienas turi prašyti jų iš valdovo. Deficitinės užsienio valiutos ir kreditų skirstymas yra papildomi rentų šaltiniai valdovams.

Kleptokratinis valdovas gali paveikti ir iš privatizacijos gautas lėšas. Korumpuotas valdovas tikriausiai ypač norės privatizuoti monopolijas, gaunančias papildomo pelno tol, kol jis galės gauti to pelno dalį. Tačiau vienas dalykas yra kleptokrato noras privatizuoti valstybinę firmą ir visai kitas – privatiems investuotojams panorėti dalyvauti privatizacijos konkurse. Privačią firmą mažai tedomins investavimas, jei bus apmokestinamas visas jos pelnas, jei privatizuota firma galės būti vėl nacionalizuota be pakankamos kompensacijos, ar jei ji bus be saiko ir savavališkai reglamentuojama. Tik jei valstybė gali patikimai įsipareigoti ateityje vykdyti protingą politiką, firmai tapus privačiai jos vertė padidės. Tačiau korumpuotas valdovas susiduria su ypatingais sunkumais dėl to, kad jis įsipareigojęs pats sau siekti asmeninio pasipelnymo. Be to, net jeigu jis kažkokiu būdu ir sudarytų įsipareigojimo kontraktus su investuotojais, jiems vis tiek gali kelti nerimą pavojus, kad korumpuotas valdovas bus nuverstas. O režimo pasikeitimas gali baigtis ankstesnių susitarimų anuliavimu.

Kleptokratas gali priešintis tokioms privatizacijoms, kurias doras režimas laikytų efektyviomis, ir remti kitas, kurios, nors ir neefektyvios, visgi atvirai duoda korupcinio pelno. Valdovo negebėjimas prisiimti patikimus įsipareigojimus numuša firmos vertę investuotojų akyse, nusverdamas svarstyklių lėkštę valstybinės nuosavybės pratęsimo pusėn. Be to, valstybinė nuosavybė asocijuojasi su galimybėmis ieškoti rentos, viršijančios net pačios įmonės pelną. Jei valstybinę įmonę galima panaudoti rentai gauti tokiomis priemonėmis kaip darbo vietų pardavinėjimas, pelningų

kontraktų skirstymas ir specialus klientų aptarnavimas, tai daugiau pelno gaus kleptokratinis, o ne doras valdovas. Kartais net išnyksta riba tarp valstybės iždo ir valdovo asmeninių lėšų. Haityje Duvalier valdymo metais buvo paprasčiausiai išrašinėjami čekiai prezidento šeimos nariams ir kitiems privatiems asmenims iš įvairių valstybinių monopolijų (Lundahl 1997: 39–40). Didelių įmonių valstybinė kontrolė pati savaime gali būti priemonė padidinti galimybes išlikti valdžioje nepaisant korumpuotumo. Tokie valdovai sukuria įsipareigojimų tinklą ir gali grasinti savo korumpuotiems kolegoms demaskavimu, jei tik bus nuversti.

Tačiau tokiomis sąlygomis kleptokratas gali tapti nepaprastai entuziastingu privatizuotoju. Jis gali, pavyzdžiui, sugebėti taip atlikti privatizaciją, kad ji reikš objekto priverstinį pardavimą jam ar jo šeimai pigiau už rinkos kainą. Pavyzdžiui, Indonezijoje Suharto rėmė daug privatizacijų, kurios apėmė turto perdavimą firmoms, kontroliuojamoms jo vaikų ir artimų draugų (Schwarz 1994: 148–149). Net jei parduodama pašaliniam žmogui, kleptokratas gali palaikyti kai kurias privatizacijas, kurioms pasipriešintų gero linkintis socialinės gerovės didinimo šalininkas. Tai gali būti racionalu, jei valdovas turi aukštesnę diskonto normą negu privatūs investuotojai, nes jis bijo nuvertimo. Kleptokratas gali labiau vertinti valstybinės firmos pardavimo naudą negu privačią rinką.

Kai kuriais atžvilgiais kleptokratas panašus į biržos maklerį ar į nekilnojamo turto agentą, kurio pelno dydis priklauso nuo apyvartos. Korupcinį pelną galima gauti ne tik iš nuolatinio valdžios kišimosi lygio, bet ir iš vienkartinių pasikeitimų. Valdovas gali gauti savąją pelno dalį iš bet kokio tipo operacijų, kuriose dalyvauja valstybė, ir todėl gali palaikyti vienų firmų privatizaciją, bet remti kitų firmų nacionalizaciją. Valdovą galima papirkinėti, kad jis privatizuotų valstybines firmas mažomis kainomis arba kad nacionalizuotų neefektyvias privačias firmas didelėmis kainomis. Privatūs investuotojai, neturėdami patikimų įsipareigojimų susilaikyti nuo vienkartinių pakeitimų, gali nenorėti sudarinėti sandorius, kurie ateityje gali būti atšaukti.

Trumpai tariant, stiprus kleptokratas brutaliai, bet efektyviai valdo šalį, ir jo valdžią riboja tik jo paties negebėjimas daryti patikimus įsipareigojimus. O silpnas kleptokratas šalį valdo neefektyviai ir visur kišdamasis, imdamas kyšius iš šalies gyventojų ir verslininkų. Tačiau kai kurie analitikai gan optimistiškai vertina aukšto rango pareigūnų korupciją ir įrodinėja, kad didžiausia problema yra žemesnio rango pareigūnų korupcija, kai siekdami asmeninio pasipelnymo pareigūnai nualina paprastus žmones (Olson 1993; Rodrik 1994; Shleifer and Vishny 1993). Jei nėra kam nors priklausančio bendro katilo, tai neefektyviai daug pastangų bus eikvojama vaikantis asmeninės naudos (Hardin 1968). Vienas iš būdų pasipelnyti yra kurti papildomas taisykles ir nuostatus. Pasak Shleiferio ir Vishny (1993: 606), ypač destruktyvi yra galimybė, kad scenoje pasirodę nauji biurokratiniai veikėjai stengsis gauti rentų dalį. Jei valdovas palyginti mažai dėmesio skirs kasdieninei valstybės ministrų kontrolei, jų nepriklausomas elgesys gali valstybei atsieiti labai brangiai. O jei jis kontroliuos smarkiau, tai jis gali būti suinteresuotas ribotu „liberalizavimu" ir galbūt jį lydinčia valdymo aparato reforma savo kontrolei sustiprinti. Jis reformą rems tol, kol ji derinsis su jo paties pajamų maksimumu.

Tačiau tai, kad valdovas palaiko kai kuriuos reformų tipus, dar nereiškia, kad aukšto rango pareigūnų korupcija mažiau destruktyvi negu žemesnio rango valdininkų išeikvojimai. Valdovas retai kada kontroliuoja visus šalies išteklius. Valstybės valdomo bendro katilo dydis nėra nustatytas išorinių jėgų. Priešingai, pareigūnai gali turėti galios padidinti savo kontroliuojamus išteklius, ir aukštesnio rango pareigūnai paprastai turės daugiau galios praplėsti valstybės veikimo sferą negu žemesnio rango tarnautojai. Be to, korumpuoti valdovai paprastai priversti naudotis netobulais įrankiais. Užuot paprasčiausiai eksproprijavę visą privačią nuosavybę ir organizavę ją taip, kad gamyba būtų efektyvi, aukščiausi pareigūnai turi pasirinkimų, kurie yra neefektyvūs. Jie gali padidinti mokesčius ir sustiprinti kontrolės organus, už kyšius atleisti nuo prievolių, nacionalizuoti pramonės šakas. Jie gali

įvesti bendrąją protekcionistinę politiką, ko žemesnio rango pareigūnai padaryti negali. Jie gali pasiūlyti brangius, sudėtingus, daug kapitalo reikalaujančius projektus, kuriuos galima panaudoti kyšių paskatinimui.[100] Pavyzdžiui, Haityje diktatoriškos vyriausybės protegavo institucijas, trukdančias plėtrai, nes jos buvo efektyviausia priemonė rentoms išpumpuoti. Be to, turtingųjų lėšos buvo investuojamos užsienyje arba įdedamos į saugias, bet neproduktyvias investicijas. Plėtrą stabdanti valstybinė politika skatino talentingus haitiečius emigruoti (Grafton and Rowlands 1996). Joks valdovas negali būti absoliučiai tikras, kad išliks valdžioje neribotai ilgai. Tie, kurie praturtėjo valdovo palankumo dėka, nenorės parodyti visų savo turtų bijodami, kad režimas gali pasikeisti.

Žinoma, kai kurie galingi valdovai sugeba išvengti tokių neefektyvių politikų. Jie pralobsta patys ir praturtina savo šeimas, tačiau rentas kuriančių programų jie neišplečia taip smarkiai, kad jos labai pakenktų ekonominiam augimui. Šalys su aukštu korupcijos lygiu, bet politiškai saugios ir griežtai kontroliuojamos iš viršaus, gali mažiau kentėti nuo statinio neefektyvumo negu tos, kuriose vyksta nekoordinuota kova dėl asmeninės naudos.[101] Jų valdovai turi ilgalaikę perspektyvą ir todėl ieško būdų pažaboti nekoordinuotam rentos siekimui taip, kad būtų užtikrintas maksimalus ilgalaikis pelnas. Maždaug tokio tipo režimai viešpatauja kai kuriose Rytų Azijos šalyse, turinčiose institucinius mechanizmus apkarpyti tiek pareigūnų, tiek privačių firmų nekoordinuotą rentos siekimą (Campos and Root 1996). Tačiau net šiame regione šalys, kuriose korupcija mažesnė, lengviau pritraukia tiesiogines užsienio investicijas negu jų labiau korumpuotos kaimy-

[100] Vito Tanzi and Hamid Davoodi (1997) empiriškai parodo, kad aukšti korupcijos lygiai susiję su aukštais valstybės investicijų lygiais. Tačiau jų duomenys, grindžiami užsienio firmų ir pašalinių stebėtojų tyrimais, neleidžia jiems išskirti šalių, kur korupcija yra palyginti labiau paplitusi valdžios viršūnėse.

[101] Lundahl (1997). Žr., pavyzdžiui, straipsnį „Indonezija: kai brendo neramumai", *The Economist*, 1996 m. vasario 10, p. 37, kaip tokių konfliktų sprendimo Indonezijoje pavyzdį, kur prieštaravimai apėmė Suharto šeimos narius ir jų interesus alaus gamybos ir viešbučių srityse.

nės (Wei 1997). Be to, kaip rodo anksčiau pateiktas svarstymas, daugelis korumpuotų valdovų nesijaučia saugūs, o tą nesaugumą didina jų pačių paperkamumas.

Kleptokratai gali susidurti su papildomomis biurokratinės kontrolės problemomis, su kuriomis nesusiduria geranoriški valdovai. Korupcija valdžios viršūnėse tarp biurokratų sukelia lūkesčius, kad ir jiems turėtų tekti turto dalis, ir sumažina žemesnio rango pareigūnų moralinius ir psichologinius apribojimus. Žemesnio lygio tarnybiniai nusižengimai, kuriuos doras valdovas pajėgtų kontroliuoti, valdant nedoram valdovui gali tapti endemiški. Kleptokratiniai valdovai gali nesugebėti sukurti sąlygų, reikalingų klestėti dorai biurokratijai (Lundahl 1997: 43). Tačiau daugelio rentas kuriančių galimybių neįmanoma pasiekti be personalo, kuris sukurtų kliūtis ir rinktų kyšius. Tad jei yra paperkamų pareigūnų, korumpuotas valdovas nelabai nori didinti valstybinį sektorių, nes jis gaus mažesnę pelno dalį, negu gautų iš sąžiningų pavaldinių. Valdovo galimybių gauti iš visuomenės asmeninės naudos efektyvumą mažina korumpuota biurokratija, kurią jis kontroliuoja ne visiškai (Coolidge and Rose-Ackerman 1997). Jei valdovas gali išugdyti sąžiningą valdymo aparatą ir dalintis pelną tik su nedaugeliu patikimų pavaldinių, tai jam seksis geriau, tik dažnai tai padaryti neįmanoma.[102]

Korumpuoti žemesnio rango pareigūnai įveda neefektyvumus papildomų vilkinimų, biurokratizmo ir trukdymo kitų įstaigų darbui pavidalu. Dėl to valdovui tenkanti nacionalinių neto pajamų dalis bus mažesnė negu esant efektyviai biurokratijai bet kuriame valstybės įsikišimo lygyje. Bent jau dalis efektyvumo sumažėjimo dėl korumpuoto valdymo aparato perkeliama ant šalies piliečių pečių. Ar piliečiai teiks pirmenybę kleptokratui, sugebančiam užtikrinti sąžiningą biurokratiją, ar tokiam, kuris priverstas taikytis su korumpuota? Aiškaus atsakymo į šį klausimą nėra. Pirmuoju atveju valdovas gali pasirinkti tokį valstybės kišimosi lygį, kuris užtikrintų jam maksimalų pelną turint gerai veikiantį valstybės

[102] Žr. Ozay Mehmeto (1994) Indonezijos problemos aptarimą; joje nedaugelis aukščiausio rango pareigūnų dalinosi valdžios operacijų rentas su nedidele pašaliečių ir šeimos narių grupe.

aparatą. Antruoju atveju jis pasirenka mažesnį kišimosi lygį, tačiau korumpuoti pareigūnai paslaugas teikia neefektyviai (Coolidge and Rose-Ackerman 1997).

## Dvišaliai monopoliai ir valstybės, kuriose dominuoja mafija

Dabar pereisiu prie dviejų atvejų, kai galingi privatūs suinteresuoti sluoksniai gali atsispirti korupciniams reikalavimams ir valdyti valstybę. Tie atvejai skiriasi vienas nuo kito priklausomai nuo to, ar valstybė centralizuotai suorganizuota kyšių ėmimui ar ne.

Pirmuoju iš tų dviejų atvejų korumpuotas valdovas susiduria su vienu pagrindiniu oponentu. Tokioje situacijoje, panašiai kaip ir dvišaliame monopolyje, rentos išgavimo galimybes dalijasi kyšio davėjas ir valstybės valdovas. Nuo jų santykinės galios ir priklausys, kaip bus pasidalintas pelnas (Kahn 1996). Nuo to priklausys ir pelno bendras dydis. Jei kai kurias rentas galima sukurti tik su valstybės pagalba ir jei valdovas bijo, kad visas pelnas neatitektų jo priešininkui, tai jis nieko nedarys. Kiekviena šalis gali stengtis pasigerinti padėtį, pablogindama kitos šalies sąlygas, eksproprijuodama nuosavybę arba griebdamasi smurto.

Diego Gambetta (1993) mafiją apibūdina kaip organizuotą nusikalstamą grupę, teikiančią apsaugos paslaugas, pakeičiančias tas, kurias normaliose visuomenėse teikia valstybė. Kai kuriais dvišaliais atvejais valstybė ir mafija pasidalija apsaugos verslą, ir galbūt net jų dalyvavimo šiame versle sritys iš dalies sutampa. Galingas korumpuotas valdovas šiame kontekste išplėšia dalį mafijos pelno ir nėra labai suinteresuotas kontroliuoti nusikalstamas įtakas. Kadangi nusikaltėliai ne mažiau kaip bet kas suinteresuoti praturtėti, optimistai gali tvirtinti, kad jei nusikaltėliai iš tikrųjų paims valdžią į savo rankas, tai jie ims elgtis kitaip. Tačiau atrodo, kai tai tik utopija. Galima tikėtis, kad jei nusikaltėliai ims kontroliuoti valstybę, tai jie grasinimais bei smurtu stengsis apriboti patekimą į ją ir pašalins varžovus, kaip kad padarė narkotikų versle. Be to, organizuoto nusikalstamumo bosai gali būti labiau su-

interesuoti gauti greitą pelną, išveždami šalies turtą ir žaliavas, negu sunkiu uždaviniu kurti šiuolaikinę pramoninę bazę. Galutinis to rezultatas bus valdžios teisėtumo praradimas ir kapitalistinių institucijų pakirtimas.

Kita vertus, kai kurios šalys ekonomiškai priklausomos nuo vienos ar kelių rūšių mineralinių žaliavų ar žemės ūkio produktų eksporto. Tos šalys gali užmegzti ilgalaikius ryšius su keliomis tarptautinėmis firmomis. Tiek šalies valdovas, tiek tos firmos skatina gamybos efektyvumo didinimą, tačiau iš to išplaukianti firmų sąjunga su valdžia gali sudaryti sąlygas firmų vadovams ir šalies valdovams pasidalinti šalies turtą paprastų gyventojų sąskaita. Pelno pasidalijimas priklausys nuo abiejų šalių santykinės derėjimosi galios. Jei firma investavo į pagrindinį kapitalą, ar jei jos gaminamas produktas yra žaliava, kurios yra tik keliose pasaulio vietose, tai šalies valdovų padėtis tvirta ir jie gali išsikovoti didelę pelno dalį. Ir priešingai, jei firma gamina kokį nors žemės ūkio produktą, pavyzdžiui, augina bananus, kuriuos lengvai galima parduoti bet kur kitur, arba parduoda žaliavą, kurios firma gali gauti daug kur, tai derybose ji turės pranašumą ir galės reikalauti, kad šalis užtikrintų jai naudingą infrastruktūrą, mažus mokesčius ir suteiktų ramaus darbo garantijas. Tokie režimai gal ir nebus atvirai korumpuoti, tačiau vis tiek žala paprastiems piliečiams gali būti didelė. Šalis taps didelio investuotojo priedėliu.

Dvišalio monopolio sąlygos gali atsirasti ir konkretiems kontraktiniams sandoriams. Faktiškai kleptokratas turi paskatų sukurti tokias sąlygas savo sprendimais, kokius projektus remti ir kurias firmas palaikyti. Kontraktai su firmomis konkurencinėse rinkose nepageidaujami, nes tada nėra papildomo pelno, kurį būtų galima pasisavinti. Valdovas iškreipia kontraktų sudarymo prioritetus palaikydamas tuos projektus, kuriuos gali įvykdyti firmos, veikiančios tik tose pramonės šakose, kurios duoda monopolinius pelnus. Žinoma, stiprus kleptokratas, galintis nebaudžiamai veikti, gali nesukti sau galvos, kaip užmaskuoti tokį dalyką. Jis gali paprasčiausiai valstybės lėšas ar kaip pagalbą gautus pinigus padėti į savo sąskaitą neapmokestinamame banke ir gauti už juos tokias palūkanas, kokios mokamos tarptautinėje rinkoje.

O kuo silpnas kleptokratas skiriasi nuo stipraus, gerai pailiustruoja žinomas anekdotas, kurio įvairios versijos cirkuliuoja besivystančių šalių bendruomenėje. Valdovas A aprodo valdovui B savo naujus rūmus. Rodydamas į naują autostradą, valdovas A paaiškina, iš kokių lėšų pastatyti jo rūmai: „Trisdešimt procentų". Po kiek laiko valdovas A apsilanko pas valdovą B. Šis priima jį dar prašmatnesniuose rūmuose. Paklaustas iš kur gavo pinigų jų statybai, valdovas B sako: „Ar matote ten autostradą?" Valdovas A nustebintas – nėra ten jokios autostrados. „Štai čia ir visa esmė, – paaiškina valdovas B. – Šimtas procentų!"

Šiuo anekdotu paprastai norima parodyti, kad korupcija mažiau žalinga, jei kelias vis dėlto buvo nutiestas. Tačiau tokia išvada ne visada pagrįsta. Jei valdovas remia projektus, sudarytus taip, kad būtų lengviau nuslėpti jo gautus dėkingumo mokesčius, tokių sprendimų iškreipiantis poveikis gali būti labai didelis. Nors nauja autostrada iš pažiūros ir labai naudingas infrastruktūros elementas, visgi jei ji tik pagerina susisiekimą su valdovo užmiesčio vila, jos nauda labai abejotina. O jei kelias apskritai nebuvo nutiestas, tai, nors sukčiavimo faktas akivaizdus ir šalies plėtojimo tikslams suduotas smūgis, tačiau bent jau šalis nebus užteršta niekam nereikalingais brangiais objektais. Mokesčių mokėtojai ir užsienio pagalbą teikiančios institucijos finansavo valdovo turtų padidėjimą ir mato, kaip jų lėšos nukrypo į šalį nuo teisėtų tikslų. Tai didelė neteisybė, galinti tapti valstybinio perversmo ar pagalbos nutraukimo pateisinimu. Tačiau esamomis ekonominėmis sąlygomis tai nėra taip neefektyvu, kaip iš tikrųjų įgyvendinti tokius projektus tol, kol valdovas turės priėjimą prie užsienio bankų sąskaitų.

Jei kleptokratas susidurs su vienu kyšio davėju, tai jie derėsis, kaip pasidalinti ekonominį pelną. Dvišalio monopolio situacijoje korupciniai mokėjimai gali būti mažesni negu vienašalės kleptokratijos atveju. Kyšio davėjas turi tam tikrą derėjimosi galią ir naudoja ją pelnui gauti. Tačiau galutinis rezultatas nebūtinai bus geresnis. Kyšių dydis nėra svarbiausias rodiklis. Ne jis, o ekonomikos iškraipymai ir didelė valstybinių projektų kaina daro žalą piliečiams. Privačių monopolių pelnai ir kyšiai praturtina abi sandėrio puses, o nukenčia ir vėl paprasti žmonės.

Dabar panagrinėkime atvejį, kai silpnos ir dezorganizuotos valstybės pareigūnai verčiasi kyšininkavimu savo iniciatyva, bet susiduria su valdžios monopoliu privačiame sektoriuje. Ta valstybė gali būti blogai veikianti demokratija arba autokratija su silpnu valstybės vadovu. Kaip ir dvišalio monopolio atveju, monopolininku gali būti vietos mafija, viena didelė korporacija, arba smarkiai konsoliduota oligarchija. Bet kuriuo iš tų atvejų valstybėje dominuoja privačios jėgos, nusiperkančios pareigūnų bendrininkavimą. Tačiau privatūs veikėjai nėra pakankamai galingi, kad galėtų perimti valstybę ir reorganizuoti ją į unitarinį vienetą. Privataus sektoriaus problema yra ta, kad jau pati šalies dezorganizacija mažina privačios grupės gebėjimą pirktis tas privilegijas, kurių ji nori. Susitarimas su vienu pareigūnu neatgrasins kito irgi siūlyti. Tokia valstybė labai neefektyvi, nes pareigūnai lenktyniauja tarpusavyje dėl esamų rentų. Atskiri individai gali nepajėgti sukurti didesnes rentas savo jėgomis, bet jie varžosi vieni su kitais dėl dominuojančios privačios firmos pelno dalies. Tačiau privati firma, susidūrusi su tokiu neorganizuotu rentos siekimu, sumažins gamybą. Korumpuotų pareigūnų veikla tolygi mokesčiams sąnaudoms ir produkcijai, kurie sumažina firmos gamybos mastą, užtikrinantį maksimalų pelną.

Filipinai nuo nepriklausomybės gavimo dienos yra geras pavyzdys valstybės su galinga privačių firmų interesų oligarchija. Teisinė ir administracinė sistema čia nenuspėjama ir nenuosekli. Politinė savivalė trukdo plėtoti našų privatų sektorių. Kai kurie verslo lyderiai gauna ypatingų privilegijų, tačiau bendras poveikis komercijai, kiek žinoma, yra neigiamas. Žymios verslininkų šeimos negaili laiko ir pastangų plėsti ir įvairinti savo politinius ryšius, stengdamosios šitaip apsidrausti nuo režimo pasikeitimų (Hutchcroft 1998: 13–39).

## Konkurencinis kyšininkavimas

Ketvirtuoju atveju daugelis žemesnio rango pareigūnų turi reikalų su daugybe piliečių. Kaip ir aukščiau nagrinėtu atveju, tokia situacija galima demokratinėje valstybėje su silpna teisine korup-

cijos kontrole ir menka atskaitomybe valstybei. Silpnas autokratas gali šitaip skirstyti valstybines paslaugas.

Konkurencinės korupcijos atvejis nėra analogiškas efektyviai konkurencinei rinkai. Pagrindinė problema yra į viršų nukreiptos korupcijos spiralės galimybė. Vienų korupcija paskatina ir kitus pareigūnus imti kyšius, kol korumpuotais tampa visi, išskyrus nepersitvarkiusius moralistus. Kai kurie teoriniai modeliai duoda šį rezultatą kartu su antrąja mažos korupcijos pusiausvyra – žemas korupcijos lygis vienu laikotarpiu skatina mažėti korumpuotųjų kitu laikotarpiu.

Kad atsirastų nukreipta į viršų korupcijos spiralė, turi didėti kyšininkavimo pelningumas ir viršyti tam tikrą ribą kai didėja korupcijos atvejų dažnumas. Pavyzdžiui, sakykime, kad potencialūs kyšių davėjai nežino, kurie pareigūnai yra korumpuoti. Tada kuo didesnė pareigūnų dalis bus korumpuota, tuo mažiau rizikinga siūlyti kyšį ir tuo daugiau bus žmonių, kurie tikisi naudos, duodami kyšį. Apskritai reikėtų laukti, kad didėjant kyšių lygiams vis mažiau žmonių norės juos duoti. Tačiau tuomet dėl to, kad korumpuotų pareigūnų dalis didėja, didėjant kyšių lygiui, kyšių lygio didėjimas dažnai *padidina* kyšius duodančių žmonių procentą. Pagal korupcijos išlaidų pasiskirstymo tarp pareigūnų tikėtinas prielaidas, būna tiek didelės, tiek mažos korupcijos pusiausvyra. Laikini esminių sąlygų pasikeitimai gali sukelti ilgalaikius korupcijos lygio pasikeitimus, perstumdami sistemą iš didelės korupcijos pusiausvyros į mažos korupcijos pusiausvyrą (Andvig and Moene 1990).

Šią išvadą gali paremti keli tikėtini papildymai. Kaip jau minėjau ankstesniame skyriuje, jei daugėjant korupcijos atvejų moraliniai skrupulai mažėja, tai toks reiškinys gali paskatinti susidaryti tiek aukštyn, tiek žemyn nukreiptą spiralę. Panašus rezultatas būna ir kai mažėja korupcijos atskleidimo tikimybė, daugėjant korupcijos atvejų (Andvig and Moene 1990: 75). Taip gali atsitikti, pavyzdžiui, jei kovos su korupcija biudžetas yra pastovaus dydžio ir jei tie, kurie užtikrina įstatymų vykdymą, yra priklausomi nuo sąžiningų pareigūnų bendradarbiavimo atskleidžiant tarnybinius nusižengimus. Tada, jei korumpuotų pareigūnų nedaug,

kovai su korupcija skirtus išteklius galima efektyviai panaudoti įkalčiams rinkti ir šitaip atgrasinti nuo korupcijos ateityje. Ir priešingai, jei korumpuota didelė dalis pareigūnų, įkalčių rinkimas brangiai atsieis ir bus palyginti neefektyvus, o tai skatins korupciją ateityje. Ateityje tada bus sugauta dar mažesnis procentas įsivėlusiųjų į korupciją, tai dar labiau skatins korumpuotą elgesį ir t. t.[103]

Reforma reikalauja lūkesčių ir valdžios elgesio sisteminių pasikeitimų, kad būtų galima pervesti šalį iš didelės korupcijos pusiausvyros į mažos korupcijos pusiausvyrą. Deja, nacionalinės valstybės, patenkančios į šią ketvirtąją kategoriją, yra kaip tik tos, kurioms trūksta centralizuotos valdžios, reikalingos tokioms reformoms įvykdyti. Decentralizuota, konkurencinė korupcinė sistema yra gerai įsitvirtinusi ir niekas nepajėgus padaryti reformai reikalingo politinio sukrėtimo.

[103] Kitame modelyje daugiausia dėmesio skiriama viršininko galimybėms rinktis samdant agentus (Tirole 1996). Korupcija priklauso nuo agentų veiklos ir nuo to, kokio pobūdžio užduotys jiems skirtos. Aukšti valdžios pareigūnai gali pasamdyti agentus efektyviai ar ne tokiai efektyviai užduočiai atlikti. Kiekvienu laikotarpiu valstybinėje įstaigoje pasirodys vis kitoks agentas ir siūlys savo paslaugas. Visi tie agentai yra tokioms pareigoms tinkamų žmonių gerai apibrėžtos grupės dalis. Galima pasvarstyti mokesčių rinkimo agentūros atvejį, kai ji samdo mokesčių rinkėjus, kurie gali imti kyšius iš mokesčių mokėtojų. O užduotis gali būti sudėtinga mokesčių rinkimo sistema, kai agentai turi apskaičiuoti mokesčių mokėtojo pajėgumą mokėti, arba paprasčiausias nustatyto dydžio pagalvės mokestis. Potencialių mokesčių rinkėjų grupė turi reputaciją, besiremiančią tuo, kurią jų dalį sudaro visada sąžiningi, kurią visada korumpuoti ir kurią oportunistiniai mokesčių rinkėjai. Viršininkas taip pat turi ribotą informaciją apie jam besisiūlančio agento veiklą praeityje. Kai kuriomis sąlygomis yra daug pusiausvyrų. Mažos korupcijos pusiausvyroje visi oportunistai bus sąžiningi. Jei jie išsaugos sąžiningų darbuotojų reputaciją, tai juos pasamdys pelningoms, labai efektyvioms užduotims vykdyti. Ir priešingai, egzistuoja ir didelės korupcijos pusiausvyra, kurioje visi oportunistai korumpuoti. Kadangi visa grupė laikoma korumpuota, tai bet kuriam oportunistiniam agentui nėra prasmės tapti sąžiningam. Trumpalaikiai bandymai pažaboti korupciją gali būti neefektyvūs.Vienkartinis susidorojimas nesuveiks. Didelės korupcijos pusiausvyros galimybė reikalauja tokios agentų samdymo politikos, kuri veikiau leistų viršininkams kartkarčiais stebėti individualius agentus negu pasikliauti visos grupės reputacija ir skurdžia informacija apie individualius pretendentus.

## Išvados

Argumentai už autokratiją kaip techniškai efektyvią valdymo formą yra menki. Kleptokratija retai tebus ekvivalentiška privačiai monopolijai. Nėra paprasto ryšio tarp korupcijos lygio ir pasekmių ir valdžios organizacinės formos. Pavyzdžiui, negalima kategoriškai tvirtinti, kad korupcija aukštose sferose mažiau kenksminga už korupciją žemesniame lygyje. Korupcijos poveikis priklauso nuo kyšius duodančių privačių firmų ir atskirų asmenų stiprumo ir skrupulų neturėjimo. Esant dvišaliam monopoliui, galingi valstybiniai ir privatūs veikėjai dalinasi ekonominį pelną. Galingas kleptokratas, susidūręs su silpnais privačiais veikėjais, ne tik išplėšia sau rentas, bet ir visą valstybę organizuoja taip, kad ji gamintų rentas. Ir priešingai, didelės korumpuotos privačios firmos, susidūrusios su silpna valstybe, gali išpešti sau daug naudos ir neduodamos didelių kyšių. Tada korupcijos atvejų daug, bet kyšiai nedideli. Tokio papirkinėjimo kaina tikriausiai bus labai didelė, jei turėsime galvoje tas lėšas, kurios atitenka galingiems privatiems veikėjams mainais už kyšius.

Kai kyšių davėjų ir ėmėjų daug, gali atsirasti sudėtingos rinkos. Dažnai konkurencinėje aplinkoje kyšininkavimas gimdo naują kyšininkavimą, kol korupcija persunkia visą visuomenę. Tačiau kitokiomis sąlygomis sąžiningumas gimdo sąžiningumą. Reformuotojams konkurencinėse aplinkose tenka sunkus uždavinys skatinti naudingų spiralių susidarymą ir išvengti destruktyvių, griaunamųjų spiralių atsiradimo.

Demokratija gali padėti apriboti korupciją, jei ji teikia žmonėms alternatyvinių būdų nepasitenkinimui reikšti, o pareigūnams duoda paskatų sąžiningai eiti savo pareigas. Tačiau, kaip parodysiu kitame skyriuje, tai ne panacėja. Norint įvertinti demokratijos vaidmenį, reikia nesitenkinant paprastomis etiketėmis įvertinti alternatyvines demokratines formas.

# 8

## *DEMOKRATIJA IR KORUPCIJA: PASKATOS IR REFORMOS*

Tvirtu teisiniu pagrindu besiremianti demokratija užtikrina stabilias sąlygas ekonominei veiklai. Tačiau, kad tos sąlygos veiktų efektyviai, politikai turi stengtis būti perrinkti dar kartą, ir turi būti nesaugūs dėl savo ateities, tik ne per daug nesaugūs. Taip atsiranda vadinamasis „stabilumo paradoksas". Per didelis posto patikimumas gali paskatinti korupcinę veiklą. Tokį pat poveikį gali daryti ir per didelis nepatikimumas.

Konkurencijos politinėje aplinkoje stiprumas didina postų svarbą ir mažina korupcijos tikimybę. Tad konkurencinė politinė sistema gali stabdyti korupciją. Renkamiems politikams labiausiai tiesioginė „bausmės" forma pasireiškia prie rinkiminių urnų. Rinkėjai gali priversti juos sumokėti, net jei papirkinėjimas laikomas paslaptyje. Mainais už privilegijas yra duodami kyšiai ir aukos rinkimų kampanijoms remti. Dažnai „paslaugos už paslaugas" yra kažkas tokio, ko korumpuotas politikas be kyšio niekada nepadarytų. Jei politikai balsuoja prieš savo rinkėjų valią, jie gali tikėtis, kad nukentės per rinkimus.

Aiškios paskatos korupcijai demokratinėse santvarkose priklauso nuo rinkimų bei įstatymų leidybos procesų organizavimo ir kampanijų finansavimo metodų. Tie veiksniai gali būti susipynę. Kai kurios rinkimų sistemos skatina stiprių politinių partijų formavimąsi, o kitos skatina politikus ugdyti savo pasekėjus. Korupcijos galimybės priklauso ir nuo politinės struktūros santykio su privačiu turtu.

### Rinkimų sistemos

Demokratinėje santvarkoje balsavimo taisyklės ir įstatymų leidybos procesai sąveikauja su esminiu politiniu susiskaldymu, darydamos įtaką korupcijos galimybėms. Politinės sistemos – tai

plačiosios politikos ir siauros asmeninės ar grupinės naudos mišinys įvairiais santykiais. Kai kurie valstybei priklausantys dalykai, pavyzdžiui, šalies gynyba, irgi duoda naudos firmoms ir regionams, kurie gauna gynybinius kontraktus ir karines bazes. Paskatos korupcijai didesnės, jei valstybė teikia ir individualizuotas privilegijas, tačiau apskritai korupcijos ryšys su politine struktūra yra sudėtingas.

*Korupcija ir politinė organizacija*

Panagrinėkime du skirtingus politinės organizacijos būdus. Pirmasis yra demokratinė sistema, teikianti griežtai apibrėžtas privilegijas, kuriai nereikia korupcijos palaikyti grupuotėms, turinčioms politinės įtakos. Pavyzdžiui, apygardų principu sudarytoje pliuralistinėje sistemoje, kur silpnos partijos, vyriausybės programų duodamos naudos gavėjomis gali būti geografiniu požiūriu išskiriamos gyventojų grupės ir vietinės pramonės šakos. Panašiai ir esant proporciniam atstovavimui siauri interesai gali paskatinti steigtis nacionalistines politines partijas, įgyjančias lemiamos įtakos. Tuomet sistema politinės korupcijos skalėje gali užimti labai žemą padėtį vien dėl to, kad grupės, kurios mielai duotų kyšius, mato, kad tai visiškai nebūtina.

Net ir tokiose sistemose ne visos siauros grupės turi tiesioginės politinės įtakos. Kai kurios gali pabandyti nusipirkti privilegijų teisėtomis dovanomis rinkimų kampanijoms remti, arba neteisėtais įnašais į rinkimų kampanijų fondus bei kyšiais. Tokius mokėjimus politikai gali traktuoti tolerantiškiau, jei dauguma piliečių valdžią laiko asmeninės naudos šaltiniu. Tai, kad gyventojai iš jų nedaug tesitiki, gali paskatinti tiek teisėtą užtarimą, tiek neteisėtą palankumą. Nors galima būtų tikėtis, kad kyšininkavimo atvejų dažnumas bus atvirkščiai proporcingas siauroms grupėms teikiamų teisėtų privilegijų lygiui, taip gali ir nebūti. Vietoj to visuomenė gali pasidalinti į dvi grupes: tuos, kuriems politinės sistemos struktūra suteikė politinės įtakos, ir tuos, kurie priversti pirktis įtaką neteisėtais kyšiais.

Politikai tada gali pabandyti laikytis tokios strategijos, kad tos dvi grupės tiesiogiai nekonfliktuotų. Pavyzdžiui, politikas gali palaikyti projektą, duodantį naudos jam ir jo rinkėjams, o paskui

imti kyšius iš tų, kurie nori kontraktų ar postų. Nors tokios praktikos gali pabloginti projekto kokybę ar padidinti jo kainą, dauguma rinkėjų gali to ir nesuvokti. Sakykime, pavyzdžiui, kad koks nors politikas gauna valdiškų pinigų statyti uostą savo rinkiminėje apygardoje. Tas politikas tada gali statybos kontraktus išdalinti toms firmoms, kurios duos kyšių. Rinkėjai gaus savo projektą su užmaskuotu papirkinėjimu, o kartu gaus naudos ir korumpuotos firmos. Štai taip tiksliai apibrėžti valstybiniai projektai yra lydimi kyšių.

Antra, panagrinėkime politinę sistemą su stipria partine drausme ir dviem vienodo pajėgumo nacionalinėmis partijomis. Apskritai imant, tai yra kaip tik toks scenarijus, kuris, jei nebūtų papirkinėjimo, galėtų užtikrinti platų paslaugų spektrą daugumai gyventojų. Turtingos, bet siauros grupės neturi priemonių tiesiogiai primesti savo politines darbotvarkes, neorganizuodamos kampanijos plačiai paramai užsitikrinti. Tada teisėtų ir neteisėtų įnašų kampanijai remti gali padaugėti, o ne sumažėti, daugiausia jau vien dėl to, kad kitų pasirinkimų nėra. Ir vėl tiems, kurie duoda kyšius, tikriausiai seksis geriau, jei jie sugebės savo pelnus susieti su strategijomis, kurios politikams atrodys patrauklios rinkiminiams tikslams. Korumpuotu būdu gauti kontraktai ar licencijos tiekti viešąsias paslaugas yra akivaizdus kyšių šaltinis. Tačiau aukštų tarnybinių nusižengimų lygių galimybei stoja skersai kelio tikimybė, kad visuomenė palaikys griežtą poziciją korupcijos ir apskritai pinigų politikoje atžvilgiu. Ir jai geriau seksis efektyviau išdėstyti savo įsitikinimus, jei politinė scena bus labai konkurencinga, taigi atstovai turės mažai laisvės veikti prieš savo rinkėjų norus.

Atsiliepdami į tai tie, kurie siekia politinės įtakos, sutelks savo dėmesį į tuos politikus, kuriuos galima pigiausiai papirkti. Esant vienodoms visoms kitoms sąlygoms, tai bus atstovai, turintys saugias išrinktųjų vietas, opozicija jiems bus nedidelė – „užtikrinti pralaimėtojai", kurių laukia neabejotinas pralaimėjimas per rinkimus, ar tie, kurie planuoja pasitraukti savo noru ar dėl kadencijos pasibaigimo. Kadencijos ribotumas skatina korupciją, nes tai reiškia politikų žaidimo pabaigą, kai jie jau gerai žino, kad nebegrįš į tas pareigas (Rose-Ackerman 1978: 15–58).

Kai kurias nepopuliarias politikas gali būti neįmanoma nupirkti iš renkamų įstatymų leidėjų. Jei korupcijos atskleidimas reikš politinę mirtį ir jei kuo aukštesnis bus kyšininkavimo lygis, tuo labiau tikėtinas bus toks atskleidimas, – kai kurie politikai gali nepanorėti imti didelius kyšius (Rasmusen and Ramseyer 1994). Didesnių kyšių naudą galų gale nusvers didesnės išlaidos. Tokiomis sąlygomis pasekmės galimos dvejopos. Pirmoji – kai kyšiai tampa pakankamai dideli, kad kompensuotų laukiamus politinius kyšių ėmimo nuostolius, ir kai sandėriai kyšių davėjams tampa per brangūs, kad jie jų imtųsi. O pasitaikantys korupciniai sandėriai sudaromi tik su mažiausiai imančiais įstatymų leidėjais. Antroji – pareigūnai atmeta siūlomus kyšius arba priima tik mažus. Tad jei papirkinėjimas neišdega, tai ne dėl to, kad privačios grupės nenori mokėti tiek, kiek reikia, o dėl to, kad esant tokiai didelei rizikai neįmanoma papirkti pakankamai politikų.

Partijų politiniai lyderiai nebūtinai yra tik pasyvūs dalyviai. Stiprią partinę drausmę galima panaudoti ne tik valstybės tikslams siekti, bet ir dideliems kyšiams išsiderėti. Kai abiejose pusėse yra turtingos organizuotos suinteresuotų asmenų grupės, tai partijų lyderiai ir jų programų sudarytojai gali skatinti konkurencinius kyšių siūlymus ir gali netgi kaip kyšių prievartavimo priemonę panaudoti grasinimus įvesti žalos pridarysiančius įstatymus.[104] Jei įstatymų leidybą kontroliuoja viena partija ar stabili kelių partijų koalicija, tai iš korupcinių sandėrių galima išpešti daug naudos, ypač kai konkuruoja organizuotos suinteresuotos grupės.

Trumpai tariant, neįmanoma abstrakčias politines sistemas be jokių problemų susieti su korupcijos lygiais. Bet kokiame režime svarbiausi rodikliai yra turtingų organizuotų grupių gebėjimas išsikovoti teisinę įtaką ir suformuoti atitinkamą gyventojų požiūrį į tai, kad valstybė dalintų naudą privatininkams. Kaip reaguos žmonės – piktinsis korupciniais sandėriais, ar tik norės patys gauti

[104] Įstatymų leidimo komitetai valstijų ir federaliniame lygiuose kartais įstatymų ar verslo reglamentavimo pasiūlymus naudoja kaip būdą kyšiams ir rinkiminių kampanijų rėmimo įnašams prievartauti (McChesney 1997; Rose-Ackerman 1978: 48-51).

kuo didesnę grobio dalį? Dėmesio sutelkimas tik į korupcijos apribojimą gali vesti prie strateginių rekomendacijų su nepageidaujamais padariniais. Atvira korupcija gali sumažėti, jei didės konkrečių suinteresuotų grupių teisinė įtaka, mažai tesikeičiant valstybės regimajam teisėtumui. Daugiau žadančios reformų kryptys yra politinės sistemos konkurencingumo ir išrinktiems politikams suteiktų įgaliojimų veikti savo nuožiūra pasikeitimai. Iš politikos galima pašalinti sprendimus, užkraunančius išlaidas ar pelną ant atskirų individų ar mažų grupių pečių. Būtų pageidautina rangovų parinkimą atskirti nuo politinio proceso taip, kad tas sprendimas netaptų dalimi grobio, kurį politikai galėtų dalintis teisėtais ar neteisėtais būdais. Žinoma, kaip jau aptarinėjau anksčiau, korupcija, sudarinėjant kontraktus, – įprastas dalykas, net jei politikai neįsivėlę į ją, bet bent jau yra kompleksas metodų, galinčių apriboti jos poveikį biurokratijai. Daugelyje šalių teisę parinkti asmenis pareigoms užimti pakeitus valstybės valdymo tarnybos sistema, sumažėjo politikų galimybės praturtėti asmeniškai ir gauti politinės naudos mainais už darbo vietas.

*Atstovavimas ir korupcija susiskaldžiusiose visuomenėse*

Sistemų, besiremiančių siauros politinės naudos mainais, neįmanoma pagydyti valdymo aparato ir pirkimų sistemų reformomis. Reikia kur kas esmingesnių politinės struktūros pakeitimų, tik, žinoma, juos daryti nelengva. Tikroji problema gali būti ne pati korupcija, o veikiau – įsigalėjusi siaurų protekcinių santykių sistema. Tačiau kai kurie politologai įrodinėja, kad tokio tipo sistemos yra pageidautinos, kadangi sukuria stabilumą giliai susiskaldžiusiose visuomenėse (Lijphart 1977). Kitus stabilumas domina mažiau, jiems labiau rūpi daugiau politinės valdžios duoti mažumų grupėms (Guinier 1994). Tačiau tokią naudą galima gauti ir per visą seriją neefektyvių rentos siekiančių sandėrių. Dar blogiau, kad tie sandėriai gali duoti naudos ne paprastiems žmonėms, o tik įvairių šalininkų grupių vadovams.

Kiti mokslininkai įrodinėja, kad, užuot tą dariusios, susiskaldžiusios visuomenės turi organizuoti politinį gyvenimą taip, kad sudarytų paskatas prisitaikymui. Ypač Donaldas Horowitzas siūlė

susiskaldžiusioms visuomenėms tokias rinkimų sistemas, kurios atlygintų politikams už platų kreipimąsi į etnines ir kitas socialines grupes (Horowitz 1985). Problema yra ne tik nestabilumas, bet ir kiti valdžios darbo rezultatų aspektai, įskaitant ir korupcijos paplitimą. Neseniai atlikti tyrimai rodo, kad dėl didelio etninio susiskaldymo sunkiau sukurti gerai veikiančią kompetentingą valdžią (Easterly and Levine 1997), tačiau valstybė gali įveikti etninio susiskaldymo trūkumus sukurdama stiprias nekorumpuotas valdžios institucijas. Kur su etniniu susiskaldymu nėra tinkamai elgiamasi (pavyzdžiui, Nigerijoje), rezultatas gali būti valstybė, orientuota į grobio dalybas, o ne į visuotinės gerovės kėlimą. Vyriausybės tada būna trumpaamžės, ir kiekviena iš jų atstovauja skirtingai etninei koalicijai. Kariškių valdymo laikotarpiai kaitaliojasi su renkamų politikų valdymo laikotarpiais. Politinis gyvenimas tada orientuotas į rentos siekimą, o ne į produktyvią veiklą (Diamond 1993b, 1995). Korupcija tokiais atvejais rodo kompetencijos ir politinės valios stoką valdžios viršūnėse. Susiskaldymas gali būti toks didelis, kad vyriausybė gali nesiekti nieko daugiau, kaip tik išvengti pilietinio karo.

Kai kurios susiskaldžiusios valstybės turi dominuojančią grupę, kuri visada išlaiko politinę valdžią. Tokiais atvejais daugumos politikai gali laikytis populistinės ideologijos, demonizuojančios etninių mažumų grupes, o paskui už kyšius gali leisti joms klestėti. Tai ypač paplitę tais atvejais, jei mažumos grupė yra turtinga ir aktyviai reiškiasi verslo srityje. Tokia korupcija sukelia rimtų problemų, ypač jei ji lydima protekcionizmo ir glaudžių asmeninių ryšių, kurie sucementuoja monopolinius verslo santykius. Kai kam gali kilti pagunda pateisinti tokį kyšininkavimą kaip būdą apeiti paprastų žmonių mąstymo ribotumą. Tačiau išeinantys aikštėn korupcijos skandalai tik dar labiau pakurstys etninius prietarus, ypač jei kyšiai duodami ne vien verslo sumetimais, bet ir siekiant apriboti konkurenciją ir taip gauti maksimalų pelną, kurį paskui būtų galima dalintis su politiniais ir verslo lyderiais. Čia reformuotojams iškyla klausimas, ar vienos grupės dominavimas yra neišvengiamas ir ar kitokiu būdu parinkus vadovus nepavyktų sudaryti sąlygų kitoms grupėms prisitaikyti teisėtu, nekorumpuotu būdu (Horowitz 1985).

Net jei visuomenėje nėra svarbių giluminių etninių ar rasinių susiskaldymų, žmonės paprasčiausiai gali labai skirtingai vertinti vyriausybės politiką. Jei problema bus sudėtinga ir daugiamatė, tai tikėtinos nestabilios koalicinės vyriausybės (Laver and Schofield 1990). Toks nestabilumas gali paskatinti korupciją maždaug tokiu pat būdu kaip ir sistema, grindžiama tiksliai nustatytų gėrybių skirstymu. Nė viena koalicija nesitiki išlikti valdžioje ilgesnį laiką, todėl buvimo valdžioje laiką naudoja ne politikai kurti, o asmeniniam pasipelnymui. Toks rezultatas rodo, kad stabilumą skatinančios balsavimo sistemos apribos korupciją ir paskatins reformą.

Atrodo, tokia išvada tiesiogiai prieštarauja Mancuro Olsono tvirtinimui, kad stabilios sistemos leidžia plėtotis neefektyvioms rentos siekiančioms koalicijoms (Olson 1982). Tačiau siekiama valstybę organizuoti ne taip, kad viena grupė gautų monopolinę galią, o taip, kad einantieji pareigas gautų paskatų orientuotis į ilgalaikę perspektyvą ir tikėtų turį gerų šansų laimėti ar pralaimėti kitus rinkimus. Einantieji pareigas neturėtų būti tikri, kad laimės rinkimus, tačiau turėtų tikėtis dar grįžti į savo postus. Opozicinės partijos atlieka stebėtojų vaidmenį, grasindamos korupcijos faktus atskleisti per rinkimų kampaniją. Jei rinkėjams labiau rūpi politika, o ne asmeninė nauda, tai tokia struktūra paskatins kurti sąžiningą politiką.

*Išvados*

Apibendrinant galima pasakyti, kad politinės korupcijos paplitimą daugiausia nulemia trys dalykai. Nuo jų priklauso politikų pasirengtumas imti kyšius ir neteisėtas aukas rinkimų kampanijoms finansuoti, rinkėjų tolerancija tokiam papirkinėjimui ir turtingų grupių pasirengtumas mokėti. Pirmasis dalykas yra buvimas privilegijų, kurias politikai gali skirstyti. Antrasis – turtingų grupių gebėjimas gauti jas teisėtu būdu, o trečiasis – politinių sąjungų laikinas stabilumas. Nestabilumą gali sukelti varžybos dėl susijusios su aukštais postais naudos, tačiau nestabilios gali būti ir vyriausybės ideologiškai susiskaldžiusiose visuomenėse. Nestabilumas gali paskatinti tiek politikus, tiek turtingas grupes siekti asmeninės naudos, kurią galima būtų gauti per trumpą laiką.

Reformos gali orientuotis į kiekvieną iš tų dalykų. Pavyzdžiui, sistema pirmiausia gali panaikinti galimybes politikams daryti tam tikrus personalizuotus pasirinkimus, arba galima pakeisti rinkimų sistemos struktūrą duodant politikams daugiau paskatų stengtis patenkinti didesnį rinkėjų būrį. Antra, pilietinio švietimo kampanijos gali išmokyti rinkėjus reikalauti iš politinės sistemos naudos visai visuomenei, o ne malonių sau. Dėl to korupcija gali atrodyti vieninteliu pasirinkimu siauroms grupėms, tačiau ji taip pat neteisėtų kyšių ėmimą daro rizikinga strategija karjeros politikams. Trečia, struktūrinės reformos gali stengtis didinti stabilumą, nevesdamos prie iš esmės autokratinės sistemos. Politikai turi bijoti netekti savo postų, tačiau kartu privalo tikėtis, kad juos gali išrinkti vėl. Jei nestabilumą gimdantys nesutarimai yra kilę dėl ideologinio ar socialinio susiskaldymo, tai reformos turėtų duoti politikams paskatų suderinti kuo platesnį nuomonių ratą ar kuo daugiau socialinių grupių.

## Politinės įtakos ir rinkėjų balsų pirkimas

Demokratinėse santvarkose korupcijos skandalai dažnai susiję su politinių kampanijų finansavimu. Kai kuriose šalyse biurokratinė korupcija maža, tačiau jos kenčia nuo korumpuoto politinio proceso. Tačiau pinigus visiškai išeliminuoti iš politikos neįmanoma. Rinkimus reikia finansuoti. Turtingos suinteresuotos grupės, kurioms rūpi, kokie įstatymų leidėjai bus išrinkti ir kokią politiką vykdys vyriausybė, gali norėti apmokėti sąskaitas. Finansiniai spaudimai duoda politikams paskatų imti kyšius, silpnindami kitus korupciją mažinančius konkurencinių rinkimų efektus. JAV politinės sistemos stebėtojai nerimauja, kad politinių kampanijų išlaidos skatina „paslaugų už paslaugas" sandėrius (Etzioni 1988). Prancūzijoje ir Italijoje šiuolaikinės partijos nusikratė ideologinės orientacijos ir jose dominuoja „verslo politikai" (della Porta 1996; Meny 1996: 314). Daugelis iš naujausių skandalų tose šalyse buvo susiję su neteisėtu rinkiminių kampanijų finansavimu. Tą patį galima pasakyti ir apie nesenus skandalus Korėjoje ir Japonijoje (Park 1995; Reed 1996).

*Politinių kampanijų finansavimas*

Demokratinės politinės sistemos turi rasti būdą, kaip finansuoti politines kampanijas, neskatinant politikų parsiduoti finansuotojams. Ribą tarp teisėtų ir neteisėtų dovanų vyriausybės užbrėžia labai įvairiai, o teisinės sistemos labai skirtingai nustato politikų „paslaugų už paslaugas" sandėrių ribas.

Susirūpinimą kelia net ir visai teisėti turtingų suinteresuotų grupių įnašai. Nerimaujama dėl favoritizmo. Renkamiems pareigūnams duodančios lėšas grupės tikisi jų pagalbos įstatymų leidimo procese. Jos taip pat gali tikėtis ypatingo individualių problemų traktavimo susidūrus su biurokratija ar siekiant gauti kontraktų ar koncesijų. Jei tokių grupių ar pavienių asmenų interesai susiduria su visos visuomenės interesais, – pakertamos demokratinės vertybės. Rinkimų procesas gali priversti politikus atstovauti savo rinkėjų interesams, o rinkėjai gali nubausti tuos kandidatus, kurie atrodys per daug susirūpinę savo interesais. Tačiau rinkėjai negali veikti nežinodami, kaip jų atstovai elgiasi ir kas jiems davė pinigų. Ir teisėtos dovanos gali turėti korupcinį poveikį, jei tik nebus reikalaujama apie jas paskelbti viešai ir jei „paslaugų už paslaugas" principas rinkėjams nebus akivaizdus.

Pasitaiko, kad „paslaugų už paslaugas" lūkesčiai kartais būna labai tiesmukiški. Šiaurės Karolinos valstijoje 1997 metais statybos firma, negavusi privilegijų, kurių tikėjosi mainais už gubernatoriaus rinkimo kampanijos finansavimą, pareikalavo pinigus grąžinti.[105] Kanadoje XX amžiaus pradžioje firmos mokėdavo dėkingumo mokestį politiniams kandidatams, padėdamos finansuoti jų kampanijas, mainais už pagalbą gaunant iš vyriausybės kontraktų. Kai dėl to kilo skandalas, buvo priimtas įstatymas, draudžiantis tokius „paslaugų už paslaugas" susitarimus, tačiau jų vis dar, atrodo, pasitaiko (Qui 1996: 197, 230). Japonijoje politikai, padedantys vietinėms firmoms gauti kontraktų, mainais už tai neva tikisi tam tikro procento nuo jų kainos (Qui 1996: 231). Vokietijoje devintajame dešimtmetyje politinėms partijoms buvo

[105] „Kelių tiesimo skandalas priverčia gubernatorių atskleisti kortas", *New York Times*, 1998 m. sausio 14.

teikiama finansinė parama po labdaros aukų priedanga, stengiantis gauti asmeninės naudos iš įstatymų leidybos. Tuo metu mokėti Parlamento nariams už jų paslaugas nebuvo laikoma baustinu nusižengimu (Seibel 1997: 88, 94). Ispanijoje dešimtojo dešimtmečio pradžioje atskleisti skandalai apėmė politikus, kurie gaudavo lėšų savo politinėms partijoms, pateikdami sąskaitas firmoms ir bankams už fiktyvų konsultavimo darbą (Heywood 1996: 116–117).

Jungtinėse Valstijose federaliniame lygyje tiesioginis paslaugų pirkimas pasitaiko, tačiau jis yra užmaskuotas ir sunkiai dokumentuojamas. Vienas kongresmenas tai apibūdino tokiais žodžiais: „Sunku būtų neigti, kad piniginės aukos neatidaro durų. Ar aš manau, kad už pinigus galima nupirkti balsuotoją ar parlamento narį? Ne. Tačiau aukotojo subtili įtaka bus juntama visada" (cituojama iš: Koszczuk 1997: 771). Daugelis davėjų tokias aukas gali laikyti ilgalaikėmis investicijomis į abipusio pasitikėjimo santykių plėtrą (Snyder 1992). Neseni tyrimai naudojant duomenis iš Amerikos parodė, kad aukos duodamos ne balsams pirkti, o tik paprasčiausiai stengiantis, kad postus užimtų davėjams palankūs kandidatai. Užėmusieji postus politikai stengiasi prisitaikyti prie savo rėmėjų. Tačiau praktikoje sunku atskirti tuos politikus, kurie taip palenkia savo nusistatymus, kad šie taptų palankūs aukų davėjams, ir tų, kurie buvo išrinkti dėl to, kad laikosi tokio pat požiūrio kaip ir aukotojai (Bronars and Lott 1997). Tad privačios aukos turi įtakos tiems, kurie siekia postų, ir politikų elgesiui užėmus tuos postus.

Susirūpinimas dėl nederamos įtakos neturėtų būti didelis, jei sėkmė rinkimuose nepriklausytų nuo rinkimų kampanijos lėšų. Galima įvesti griežtus teisinius tų lėšų apribojimus. Tačiau, nors empiriniai darbai galutinai nenustatė rinkimų kampanijos aukų poveikio sėkmei rinkimuose, politikai ir aukotojai tikrai elgiasi taip, tarsi pinigų vaidmuo čia būtų svarbus (Snyder 1992). Užimantiesiems postus lengviau gauti lėšų, negu kitiems kandidatams, o ypač palankioje padėtyje yra užimantieji įtakingus postus įstatymų leidimo organuose (Alexander 1991). Rinkimų kampanijos lėšų ryšys su įtaka ir toliau lieka amerikietiškosios politinės sistemos nuolatiniu rūpesčiu, nes rinkimų į Kongresą didelės išlaidos turi būti padengiamos iš privačių šaltinių (Etzioni 1988).

Visose demokratinėse politinėse sistemose kai kurios dovanos politikams pažeidžia šalies įstatymus. Net kai lėšų gavimo teisiniai apribojimai atrodo liberalūs, politikai ir jų turtingi globėjai gali mieliau rinktis neteisėtų dovanų anonimiškumą. Laikant dovaną paslaptyje, galima lengviau nuslėpti draudžiamas „paslaugas už paslaugas" ir tada bus lengviau išpumpuoti lėšas asmeniniam naudojimui. Sunku tikėtis, kad rinkėjai tolerantiškai žiūrės į atleidimą nuo mokesčių ar kontraktus, gautus mainais už kyšius.

Pavyzdžiui, Italijos politinių operatyvinių darbuotojų iš Švarių rankų komisijos tyrimai atskleidė, kaip korupcinės praktikos gali įsitvirtinti nominaliai demokratiškose sistemose. Partijų vadovai paskirdavo būsimuosius politikus į pareigas, kuriose kyšių davimas buvo įprastas dalykas. Statybos pramonė buvo ypač pelningas lėšų šaltinis. Specializuoti „partijų kasininkai" tvarkė kyšių rinkimą ir kontraktų paskirstymą. Tokie žmonės paprastai neužimdavo oficialių valdžios postų, tačiau būdavo tarpininkais tiems verslininkams, kurie turėjo derėjimosi su vyriausybe problemų. Jie rinkdavo pinigus partijos kasai, tačiau dalį tų lėšų pasilikdavo pavieniai asmenys (della Porta 1996). Vieno Italijoje plačiai nuskambėjusio atvejo tyrimas rodo, kad neteisėti rėmėjai iš valstybės nori labai konkrečių lengvatų, taigi kad už didelę dalį pinigų atsiskaityti neįmanoma. Buvo didelis neatitikimas tarp sumų, kurias firmos prisipažino davusios, ir tų, kurias politinės partijos prisipažino gavusios (Colazingari and Rose-Ackerman 1998).

*Interesų susidūrimai*

Demokratinėse šalyse išrinkti įstatymų leidėjai turi būti nepriklausomi ir atskaitingi visuomenei. Kai pagrindinė problema buvo per didelė pagarba monarchui, idealu buvo laikomas nepriklausomas turtingas įstatymų leidėjas, neturintis būti dėkingas valdovui. Štai 1911 metais Didžiosios Britanijos Bendruomenių rūmai pasisakė prieš pasiūlytą įstatymą, įpareigojantį mokėti atlyginimus parlamento nariams, motyvuodami tuo, kad negaunantys atlyginimo įstatymų leidėjai bus mažiau priklausomi nuo karaliaus valdžios. O aštuntajame dešimtmetyje kai kurie parlamento nariai, priešindamiesi atlyginimo didinimui įrodinėjo, kad jų atlyginimas neturi būti „toks didelis, kad jie jaustų dėkingumą

esamam ministrų kabinetui su jo teise paleisti Parlamentą ar įvairioms Parlamento politinėms partijoms" (Stark 1992: 433). Įprastinė prancūziškoji valstybės pareigūnų praktika pasiimti atostogas parlamento narių pareigoms eiti iškelia panašių klausimų apie įstatymų leidėjų nepriklausomumą nuo vykdomosios valdžios (Rohr 1991: 287–288).

Tačiau šiuo metu didžiausias rūpestis yra ne priklausomybė nuo monarcho, o valstybinio posto panaudojimas privačių finansinių interesų tikslais. Potencialūs interesų susidūrimai egzistuoja tada, kai politikas, jo šeimos narys ar tarnautojai turi nuosavybės interesų firmoje, kuri verčiasi verslu su vyriausybe arba gali turėti naudos iš valstybės politikos. Kyšiai ar aukos rinkimų kampanijai neduodami, tačiau favoritizmo pavojus išlieka.

Kur demokratija labiau subrendusi, pripažįstama, kad reikia apriboti privačių ekonominių interesų poveikį renkamiems politikams, ir reikalaujama, kad jie bent jau deklaruotų savo finansinius interesus. Europos Sąjungoje visos šalys, išskyrus Liuksemburgą, turi tokį reikalavimą parlamentarams. Tačiau labai dideli atskirų šalių skirtumai nustatant, ką reikia deklaruoti, ar jų deklaracijos skelbtinos viešai ir kokias sankcijas galima taikyti. Kai kuriose šalyse tokios sankcijos neturi teisinio pagrindo, o kitose šalyse su griežtomis sankcijomis nenumatyta gyventojų teisė susipažinti su deklaracijomis (Peterson 1997). Nepaisant to, Europoje pastaraisiais metais padidėjo susirūpinimas privačių finansinių interesų susidūrimais. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje nepalankiai buvo išnagrinėta privačių asmenų praktika mokėti parlamento nariams už paklausimus Parlamente, ir to sukelti skandalai padarė galą ne vieno politiko karjerai.[106]

Jungtinėse Valstijose federaliniai įstatymų leidėjai ir jų personalas susiduria su antikorupciniais įstatymais ir interesų susidūrimo taisyklėmis, apribojančiomis uždarbius iš šalies ir įsidarbinimą palikus savo postą [18 JAV įstatymų sąvado §§ 201, 203, 207(e)], tačiau įstatymo skyrius, liečiantis finansinių interesų su-

[106] Stark (1992: 435); Philip Webster, „Sleaze ataskaita pasmerkia Hamiltoną". *The Times* (London), 1997 m. liepos 4; David Hencke, „Melagis ir sukčius: pareigūnas", *The Guardian*, 1997 m. liepos 4.

sidūrimus, netaikomas įstatymų leidimo šakai [18 JAV įstatymų sąvado § 208). Valstijų lygyje taisyklės daug silpnesnės. Pavyzdžiui, neseni tyrimai Ilinojaus valstijos įstatymų leidimo organe baigėsi išvada, kad galiojančios interesų susidūrimo taisyklės yra silpnos ir blogai taikomos. Nors įstatymų leidėjams draudžiama balsuoti dėl įstatymų, liečiančių jiems priklausančias kompanijas, tačiau jie dažnai siūlo ir balsuoja priimant įstatymus, liečiančius pramonės šakas, kuriose turi interesų. Deklaravimo teisinės normos silpnos, etinio pobūdžio teisinės normos įgyvendinamos retai.[107] Tad netgi nusistovėjusios demokratijos šalyse išlieka galimybė, kad politikų privatūs verslo interesai susikirs su jų, kaip visuomenės atstovų, vaidmeniu.

Neteisėta komercinė veikla tik neseniai iškėlė klausimų kai kuriose šalyse. Naujosiose demokratinėse šalyse reformatoriai nelaikė interesų susidūrimų labai prioritetiškais dalykais. Bet jų nekontroliuojant politikai su plačiais verslo interesais gali ne mažiau pakirsti valdžios teisėtumą kaip ir didieji rinkimų kampanijų finansuotojai. Buvusiose socialistinėse šalyse, tokiose kaip Rusija ir Lenkija, ši problema ypač aštri, nes daugelį neseniai privatizuotų firmų kontroliuoja jų buvusieji vadovai, kurie dažnai ir toliau aktyviai reiškiasi politikoje (Collins 1993: 326). Pasak vieno komentatoriaus, Rusijoje „daugelis vyriausybės pareigūnų paprasčiausiai nesuvokia, kad praturtėti iš atsakingų pareigų yra nusikaltimas" (Coulloudon 1997: 73). Ukrainoje 150 verslininkų ir bankininkų 1998 metais buvo išrinkta į Parlamentą; daugelis jų turėjo ekonominių interesų, kuriuos turėjo paveikti jų svarstomi įstatymai.[108] Nors kai kas karštai pritaria tokiai raidai kaip būdui tapti nepriklausomais nuo vykdomosios valdžios, tai sukelia akivaizdžių interesų susidūrimo problemų, kai paliečiami įstatymų vykdymo kontrolės ir mokesčių įstatymai.

Ši problema glaudžiai susijusi su gerai žinomu valstybinių įmonių silpnumu. Kai kuriose besivystančiose šalyse ministrai pirmi-

[107] „Tyrimai smerkia Ilinojaus taisykles įstatymų leidėjams", *New York Times*, 1998 m. kovo 30.

[108] „Ukrainos verslininkai - nauja politinė klasė", *Financial Times*, 1998 m. balandžio 17.

ninkauja valstybinių įmonių direktorių taryboms, taip sumažindami jų nepriklausomybę ir sukurdami interesų susidūrimus (World Bank 1991: 28–29). Jei Kinija kada nors pasislinks demokratiškesnės valdymo struktūros link, tai jai teks susidurti su labai paplitusiais interesų susidūrimais, kurie egzistuoja kinų įmonėse. Valstybės pareigūnai kartais užima po kelerias pareigas valstybiniame ir privačiame sektoriuose. Kaip rodo Kinijos energetikos tyrimai, tas pats žmogus gali dirbti energetikos korporacijoje ir kartu būti energetikos valdybos pareigūnu (Chow 1997: 416). „Ribos tarp valstybinio ir privataus sektoriaus nykimo" istorija Kinijoje labai sena, tik atrodo, kad ji nesiderina ne tik su efektyvių šiuolaikinių įmonių plėtra, bet ir su atskaitingesnės valdymo sistemos kūrimu (ten pat: 418).

Tai tokia sritis, kur sunku nustatyti griežtas taisykles visoms politinėms sistemoms. Nepaisant to, atrodo, kad demokratinei atskaitomybei būtina bent jau kad politikai deklaruotų savo ir savo šeimų finansinius interesus. Panašiu būdu reikėtų atskleisti ir lobistų ryšius su turtingais suinteresuotais sluoksniais, kad rinkėjai galėtų spręsti, ar nebuvo paveiktas jų atstovo elgesys. Tiesioginis apribojimas turėti pajamų iš šalies ir lobistinė veikla yra labiau ginčytini dalykai, tačiau jie gali tapti pačiais svarbiausiais tose politinėse sistemose, kuriose rinkėjai yra mažiau apsišvietę ir mažiau informuoti.

*Balsų pirkimas*

Pinigų problema politikoje neapsiriboja spaudimu politikams. Kitoje lygties pusėje yra rinkėjų paskatos. Ypač sunkiai sprendžiama politinės korupcijos forma pasireiškia tuomet, kai politikai priima neteisėtas aukas rinkimų kampanijoms paremti ir paskui panaudoja jas individualiam rinkėjų papirkinėjimui. Tos sistemos nominaliai yra demokratinės, tačiau turi daug bendra su senesnėmis protekcionizmo tradicijomis. Rinkėjai gali neprieštarauti tokiems politikų metodams finansuoti kampanijas, nes turi naudos iš kandidatų dosnumo.

Tiesioginio rinkėjų papirkinėjimo istorija sena, Didžiojoje Britanijoje ir Jungtinėse Valstijose ji siekia XIX amžių. Tose šalyse

reformos tokius papirkinėjimus apribojo, tačiau kitur jie ir toliau lieka rinkimų politikos elementu. Italijoje politiniai „bosai" stengiasi gauti rinkėjų balsus ne tik pasinaudodami kampanijų finansavimo lėšomis, bet ir mobilizuodami valstybės išteklius, protekciniais būdais dalindami pareigas ir kitokias valdžios privilegijas, kad suregztų įsipareigojimų tinklus (della Porta 1996). Panašūs privilegijų mainai į rinkėjų balsus vyksta ir Ispanijoje, kur partinių mokesčių, aukų ir valstybės dotacijų nepakanka rinkimų kampanijoms finansuoti, o galiojantys įstatymai įgyvendinami prastai (Heywood 1996: 125–127). 1996 metų rinkimai Tailande pratęsė seną rinkėjų papirkinėjimo smulkiais kyšiais praktiką. Originalus nukrypimas nuo jos buvo tik porinkiminė premija, jei kandidatas laimėtų rinkimus.[109] Korėjoje ir Japonijoje politikai, kaltinami neteisėtu lėšų vykdyti rinkimų kampanijoms kaupimu, teisindavo tokį savo elgesį finansiniais kampanijų vedimo poreikiais savo šalyse, kur rinkėjai laukia iš kandidatų dovanų ar kitokios individualizuotos naudos (Park 1995; Reed 1996). Tokiose politinėse sistemose rinkėjai gali pritarti net ir neteisėtoms aukoms, jei tik jie turės asmeninės naudos iš korumpuotų politikų dosnumo. Užimančių postus politikų rinkėjams duodamų pašalpų individualizuotas pobūdis gali itin trukdyti iškilti opozicijos kandidatams. Žinoma, kai kas gali tvirtinti, kad jei dauguma kyšių išdalinama rinkėjams, tai nerimauti nėra pagrindo. Tačiau tokia nuomonė neteisinga. Vietoj valdymo sistemos, kuri remtųsi demokratijos principais, atsiranda savitarpio paslaugų struktūra, iš kurios turi naudos turtingiausi ir politiškai galingiausi.

Reikia neleisti politikams dalyti savo rinkėjams dovanas ir vertingas privilegijas. Jei tai galima įgyvendinti, išsilygins žaidimo laukas ir padidės visuomenės parama fundamentalesnėms reformoms. Jei kyšiai eina tiesiai į kandidatų kišenes ir į jų rinkimų kampanijų reklamavimo sąmatas, tai rinkėjai bus mažiau linkę pripažinti tokią korumpuotą sistemą. Gali padėti ir viešumas. Korėjoje ir Italijoje pagerinta informacija apie kyšininkavimo lygį ir

[109] *New York Times*, 1996 m. lapkričio 19; *Far Eastern Economic Review*, 1996 m. lapkričio 28. Apie bendrą padėtį Tailande žr. Pasuk and Sungsidh (1994).

lėšų kampanijoms vykdyti mastus įtikino žmones, kad juos pasiekia tik nedidelė tų lėšų dalis. Jei, be to, bus parodyta, kad tų kyšių padariniai visuomenei žalingi, dirva reformai bus paruošta.

*Reforma*

Labai konkurencingoje visuomenėje su gerai informuotais rinkėjais, nelaukiančiais asmeninių privilegijų sau, gali pakakti greito ir išsamaus informavimo politikos. Kiekvienas politikas, jei tik per daug pasikliaus suinteresuotų sluoksnių pinigais ir atitinkamai balsuos, – pralaimės rinkimus. Labiau tiesioginiai apribojimai reikalingi, jei sistema nelabai konkurencinga ir jei rinkėjai prastai informuoti. Kai neribojamas rinkimų kampanijoms skiriamų lėšų dydis, politikai turi veikimo laisvę rodyti palankumą stambiems aukotojams, o pačias aukas galima panaudoti kandidatų pozicijoms ir elgesiui nuslėpti nuo rinkėjų (Rose-Ackerman 1978: 33–45).

Planuojant rinkimų kampanijos finansavimo sistemą, pagrindinė problema yra išvengti įvedamų apribojimų, nes jie patys savaime skatina neteisėtumą. Nors rinkimų kampanijų finansavimo įstatymai daugelyje šalių per daug liberalūs, kitose šalyse jie tokie ribojantys, jog praktiškai reikalauja, kad lėšų rinkimų kampanijoms finansuoti skirtieji pervedimai atsispindėtų buhalterinėse knygose.[100] Aukų apribojimas pateisinamas kaip būdas pažaboti korumpuotas įtakas (Connolly 1996: 496), tačiau griežtos teisinės ribos gali skatinti neteisėtus pervedimus, apie kuriuos nepranešama. Pavyzdžiui, kai kurie japoniškosios sistemos, veikusios 1975–1993 metų laikotarpiu, kritikai įrodinėja, kad teisėtų firmų aukų apribojimas skatino neteisėtą papirkinėjimą (Qui 1996: 207–208). 2000 metais dabartinėje Japonijos teisėje įsigaliojus draudimui korporacijoms duoti aukas, rezultatas gali būti panašus. Neseni skandalai pramoninėse šalyse rodo, kaip svarbu ne tik turėti aiškias privačių pinigų prašymo taisykles, bet ir apsirūpinti pakankamu kiekiu teisėtų lėšų šaltinių. Be to, korporacijų duoda-

[110] Santrauką, rodančią pasirinkimų diapazoną, žr. Law Library of Congress (1991).

mų aukų poveikis priklauso nuo politikų gebėjimo užtikrinti firmoms individualizuotas privilegijas. Jei tokios privilegijos nepaskelbtos už įstatymo ribų ar nekontroliuojamos kitokiais būdais, tai skirtumai tarp kyšių ir teisėtų įnašų rinkimų kampanijoms remti taps neaiškūs ir priklausys, pirma, nuo reikalavimų apie juos pranešti, antra, nuo rinkėjų reakcijos.

Įsišaknijusi neteisėtų kyšių sistema gali pakirsti pastangas reformuoti politinių kampanijų finansavimą. Italijoje rinkimų kampanijų finansavimo taisyklės, atrodo, gan liberalios. Korporacijų įnašai leistini tokiu lygiu, kokiu jie yra vieši ir patvirtinti jų direktorių tarybų. Tačiau nesenose antikorupcinėse bylose ryškiai dominavo neteisėti įnašai (Colazingari and Rose-Ackerman 1998). Tad netgi jei taisyklės iš pažiūros liberalios bei yra ir valstybės finansavimas, teisėsaugos organai vis tiek turi tikrinti, ar nėra neteisėtų mokėjimų. Reformuotojams teks pažvelgti už rinkimų kampanijų finansavimo įstatymo detalių, ieškant būdų apriboti politikų galimybes rodyti palankumą dovanų davėjams.

Ginčų dėl rinkimų kampanijų finansavimo reformos Jungtinėse Valstijose dėmesio centre atsidūrė daugiausia nederama įtaka, kuria naudojasi didieji rėmėjai (Koszczuk 1997; Tanenbaum 1995). Tai sukėlė reikalavimus, kad finansuotų valstybė, ir per prezidentų rinkimus nuo 1974 metų prasidėjo kuklūs bandymai šia linkme (Qui 1996: 212–216). Vienas iš sprendimų buvo viešumas. Firmos, kad galėtų duoti aukas, privalo sudaryti Politinių veiksmų komitetus ir turi būti pranešama apie visas dovanas. Visos penkiasdešimt valstijų taip pat turi savus įstatymus, reikalaujančius pranešinėti apie aukas, tačiau jų įgyvendinimas labai menkas, tuose įstatymuose nesunku rasti spragų (Alexander 1991: 76–78, 110). Daugelyje valstijų ir federaliniame lygyje aukos politinėms partijoms šiuo metu nėra ribojamos.[111] Susirūpinimas žodžio laisvės išsaugojimu apribojo pasirinkimus Jungtinėse Valstijose.[112]

[111] Koszczuk (1997); *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. Federal Election Commission,* 116 S. Ct. 2309 (1966).

[112] Connolly (1996); Tanenbaum (1995); *Buckley v. Valeo,* 424 U.S. 1, 37-61 (1976).

Ieškant sprendimų, šią problemą galima nagrinėti keturiais aspektais. Pirma, politinių kampanijų išlaidas galima sumažinti skiriamo kampanijai laiko trumpinimu. Sistemos, kuriose kitų rinkimų data nežinoma, tokius apribojimus gali įgyvendinti gan gerai, tačiau sunku padaryti taip, kad laiko ribos pradėtų veikti visose sistemose. Taip pat stengiantis sumažinti išlaidas reikia apriboti kampanijų vedimo metodus. Antra, reikia nustatyti griežtesnes informavimo taisykles. Jungtinės Valstijos jau turi gan griežtus informavimo reikalavimus, tačiau daugelis dokumentų paviešinami tik po rinkimų (Alexander 1991: 76–78). Informavimas leidžia piliečiams balsuoti prieš tuos kandidatus, kurie gauna per daug pinigų iš suinteresuotų grupių, taip pat sudaro sąlygas mokslininkams nagrinėti dovanų poveikį kandidatų elgesiui ir matyti, kokiu mastu jie susiję su kyšiais. Trečia, įstatymai daugelyje šalių ir Amerikos valstijose apriboja individualias aukas, o kiti įstatymai apriboja kandidatų išlaidas. Jungtinėse Valstijose Aukščiausiasis teismas nustatė, kad aukų apribojimas federaliniame įstatyme suderinamas su žodžio laisvės apsauga, tačiau dar žemesnes ribas kai kuriose valstijose federaliniai teismai panaikino (Connolly 1996). Čia neliesime amerikiečių konstitucinės jurisprudencijos detalių, bet svarbi jos pagrindinė problema: kokiu mastu demokratinė vyriausybė gali kištis į savo piliečių norus išreikšti savo politinius interesus per dovanas politinėms partijoms ar individualiems kandidatams remti?

Ketvirta, valstybiniame sektoriuje galima rasti alternatyvių lėšų šaltinių. Jungtinėse Valstijose federalinė valdžia skiria lėšų tik kandidatams į prezidentus su tam tikromis išlygomis, o keletas JAV valstijų numato valstybinę paramą politinėms kampanijoms.[113] Daug kitų šalių politinėms kampanijoms skiria valstybės lėšų ir leidžia mokesčių išskaitymus ar kreditus (Kaltefleiter and Nabbmacher 1994: 261; Law Library of Congress 1991; Qui 1996). Ypač Vokietija daug eksperimentavo su įvairiomis formulėmis, steng-

[113] Žr. Alexander (1991); „Minesota atkreipia dėmesį į kampanijų finansavimo reformą", *Congressional Quarterly Weekly Report*, 1990 m. balandžio 28; Tanenbaum (1995).

damasi patenkinti savo konstitucinius principus. Vokietija yra stiprių partijų valstybė ir konstitucinis teismas ypač nerimavo dėl valstybinio finansavimo neigiamo poveikio mažoms ar naujoms partijoms. Naujausiame įstatyme numatomas valstybinis finansavimas partijoms iki bendros aukščiausios ribos. Pagal 1992 metais priimtą konstitucinio teismo nutarimą naujasis įstatymas pabrėžia partijų sugebėjimą pritraukti individualias aukas ir rinkėjų balsus. Lėšos skirstomos proporcingai kiekvienos partijos gebėjimui pritraukti tiek rinkėjų balsus, tiek nario mokesčius pagal formulę, kuri nepalanki didžiosioms partijoms jų gebėjimo gauti rinkėjų balsų požiūriu. Priimti įnašus iš firmų leidžiama, tačiau išskaitomas ne visas mokestis, o tik jo dalis (Gunlicks 1995; Kaltefleiter and Naßßmacher 1994).

Daug būta siūlymų, kaip padidinti valstybinį finansavimą Jungtinėse Valstijose. Šių reformų priešininkai nuogąstauja, kad valstybinis finansavimas ir galimų išleisti lėšų apribojimas apgins užimančius postus asmenis ir nederamai įstums į nepalankią padėtį nepagrindines partijas. Užimantieji postus paprastai pradeda kampaniją jau turėdami pranašumą, kurį gali įveikti tik tokie pretendentai, kurie turi daugiau lėšų. Užimantys postus asmenys taip pat turi pranašumą ir varžybose dėl lėšų (Snyder 1992). Reikia sugalvoti valstybinio finansavimo formules užimančių postus asmenų pranašumui įveikti, tačiau tam tikslui sukurti veiksmingą sistemą gali būti sunku. Pavyzdžiui, Minesotoje kandidatams skiriama valstybės lėšų suma sudarė pusę nepriklausomų lėšų, nukreiptų prieš juos.[114] Tačiau vieneri tyrimai leido padaryti išvadą, kad Minesotos įstatymas nesugebėjo padėti pretendentams. 1992 metais užimantys postus asmenys gavo beveik 2000 dolerių daugiau valstybės lėšų, negu kiti pretendentai (Thompson and Moncrief 1998: 225). Atkreipkite dėmesį į tai, kad Minesotos teisinė norma priešinga Vokietijos įstatymui, kuris finansuoja partijas proporcingai jų gebėjimui pritraukti nario mokesčius iki

[114] Tanenbaum (1995: 156). Federalinis apeliacinis teismas tą nuostatą panaikino remdamasis JAV Konstitucijos garantuojama žodžio laisve, tačiau Aukščiausiasis teismas šiuo klausimu nėra priėmęs sprendimo (ten pat: 152).

aukščiausios ribos. Problema ta, ar valstybės finansavimas kandidatų gebėjimą naudotis privačiais lėšų šaltiniais turėtų didinti ar mažinti. Minesotos įstatymas turi vieną pranašumą prieš Vokietijos įstatymą. Jis neskatina politinių veikėjų apgavikiškais būdais pritraukti privačius pinigus, panaudoti juos nuo jų dydžio priklausančiam valstybės finansavimui gauti ir tada paslapčiomis juos sugrąžinti (Rudzio 1994). Priešingai, jis yra skirtas mažinti privačių lėšų poveikį politinėse kampanijose.

Ir priešingai – valstybės lėšas galima skirti kandidatams, galintiems įrodyti, kad juos smarkiai remia visuomenė. Vienas iš būdų tą padaryti yra išdalinti rinkėjams investicinius čekius, kuriais jie galėtų paremti pasirinktą kandidatą. Toks planas valstybinį finansavimą suderintų su egalitarine lėšų paskirstymo sistema (Ackerman 1993). Skatindamas demokratines vertybes, tas planas sumažintų turtingų suinteresuotų grupių įtaką. Tačiau nesant geros priežiūros, jis galėtų padidinti neteisėtus mokėjimus. Turtingiems pavieniams asmenims ir firmoms, smarkiai suinteresuotiems politika, užsidarytų svarbus teisėtas kelias daryti įtaką. Jie galėtų daryti kongresmenams užkulisinį spaudimą, bet negalėtų remti jų finansiškai. Dėl to galėtų padaugėti neteisėtų papirkinėjimų, ypač to imtųsi pralaimėjusieji varžybas dėl investicinių čekių. Galbūt reikėtų sustiprinti ir griežčiau įgyvendinti interesų susidūrimo taisykles, nes įvedus investicinių čekių sistemą politikams padaugėtų paskatų pasinaudoti tuo finansinės naudos gavimo keliu. Reikia rūpestingai planuoti kampanijų finansavimo reformą, kad ji neįvestų naujų paskatų tarnybiniams nusižengimams, panaikindama buvusias teisėtas alternatyvas.

## Išvados

Demokratiniai rinkimai nebūtinai visada yra vaistas nuo korupcijos. Priešingai, vienos rinkimų sistemos yra labiau, o kitos mažiau jautrios suinteresuotų grupių įtakai. Kai siauros grupės paima valdžią, kai kurios iš jų naudojasi teisėtomis priemonėmis, o kitos yra korumpuotos. Taktikos pasirinkimui gali turėti įtakos politi-

nės sistemos prigimtis. Visose demokratinėse santvarkose konkurenciniai rinkimai padeda apriboti korupciją, nes opozicijos kandidatai turi paskatų demaskuoti užimančius postus korumpuotus asmenis. Tačiau būtinybė finansuoti rinkimų kampanijas įveda naujų, neegzistuojančių autokratiniuose režimuose paskatų rodyti palankumą suinteresuotų asmenų grupėms. Tos paskatos ypač didelės, jei rinkimų kampanijos skirsto rinkėjams individualizuotas privilegijas, kitaip sakant, jei politikai rinkėjus perka.

Neteisėtos aukos rinkimų kampanijoms ir politikų kyšininkavimas gali pakirsti demokratines sistemas. Net jei turtingų atskirų asmenų ir firmų kyšiai atsiduria rinkimų kampanijų komitetų, politinių partijų ir net pačių rinkėjų rankose, o ne politikų asmeninėse bankų sąskaitose, slaptų, neteisėtų mokėjimų iškreipiantis poveikis gali būti didelis. Kyšiais dažnai siekiama įgyti įstatymų leidimo ar jų vykdymo priežiūros institucijų palankumą. Tačiau jų efektyvumas priklauso nuo įstatymų leidimo ir jų vykdymo procesų organizavimo. Korumpuotos firmos ir atskiri asmenys stengsis gauti individualių ar firmai reikalingų privilegijų. Rinkimai nėra pakankama priemonė kyšininkavimui sutramdyti. Reikalingos ir kitos valstybinės priežiūros priemonės priversti vyriausybę atsiskaitinėti visuomenei. Demokratinės vyriausybės privalo sukurti aiškias strategijas korupcinėms paskatoms apriboti.

## 9

## *POLITINĖS VALDŽIOS KONTROLIAVIMAS*

Atskaitomybė visuomenei yra būtina korupcijai kontroliuoti. Tiek autokratiniai, tiek demokratiniai režimai gali būti giliai korumpuoti, ir kiekvieną iš jų galima padaryti atskaitingą skirtingais būdais. Rinkimai gali apriboti politikus, tačiau, kaip jau matėme, tai netobulas įrankis. Atskaitomybė visuomenei įmanoma netgi tose šalyse, kur rinkimų nėra ar kur dominuoja visada juos laiminti partija. Tuos apribojimus gali sunkiau pripažinti autokratai nei išrinktieji pareigūnai, bet netgi demokratiniai pareigūnai priešinasi

reformoms, kurios padaro juos visuomenės atidaus nagrinėjimo ir kritikos objektu. Korupciją gali apriboti tiek valdžios vidinės struktūros bei organizacijos, apribojančios pareigybinius nusižengimus, tiek visuomenės spaudimas iš išorės.

Politikų ir politinių institucijų valdžios apribojimas kartu su nepriklausoma priežiūra ir įstatymų vykdymu gali būti galinga antikorupcinė strategija. Demokratinėje santvarkoje tie apribojimai apima įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios šakų atskyrimą. Nepriklausoma teismų ir prokuratūros sistema bei federalinė struktūra gali apriboti politinių lyderių valdžią. Tačiau suskaldyta politinė valdžia nebūtinai yra efektyvi. Kai kuriomis sąlygomis sistema su daugeliu vetavimo galimybių yra ypač neatspari nederamoms įtakoms, o federalinė sistema gali paprasčiausiai duoti valstijoms ir vietiniams politiniams lyderiams laisvę turtėti visuomenės sąskaita. Prokuratūros ir teismų valdžios nepriklausomi šaltiniai kelia mažiau problemų, nors, be abejo, tos institucijos pačios turi būti dideliu mastu nekorumpuotos ir neprotekcionistinės. Nepriklausomybė yra būtina, bet nepakankama sąlyga.

Kita reformų grupė didina vyriausybės atvirumą ir atskaitingumą. Vyriausybė renka ir teikia informaciją; tiek žiniasklaida, tiek piliečių grupės veikia laisvai; grupės ir pavieniai asmenys turi efektyvių būdų mesti iššūkį pareigūnų veiksmams. Nors tokia politika tikriausiai bus priimtinesnė demokratiškai išrinktiems vadovams, tos reformos taip pat gali duoti efektą ir nedemokratinėse sistemose, kurių vadovams vis tiek reikia visuomenės paramos išlaikyti valdžiai.

## Įstatymų leidybos proceso kontroliavimas ir subalansavimas

Gerai subalansuotoje ir smarkiai kontroliuojamoje valdymo sistemoje nė viena valdžios institucija nėra visagalė. Kraštutiniausiu pavidalu tai pasireiškia Jungtinėse Valstijose, tačiau ir parlamentinėse demokratijose paprastai yra tam tikras valdžios išsklai-

dymas. Net iš pažiūros unitarinės sistemos dažnai būna apribotos opozicinių partijų ir koalicijų dinamikos. Jose gali būti aukštieji rūmai, besiremiantys skirtingais atstovavimo principais, nepriklausoma teismų sistema, konstitucija, kurią galima pataisyti tik specialiomis procedūromis, arba konstituciškai apsaugotas teisių bilis.

Politinėje sistemoje, kurioje daug kur gali būti vetuojama, pavyzdžiui, JAV federalinėje vyriausybėje, privilegijuotą padėtį užima *status quo*. Senate du penktadaliai plius vienas narys gali grasinti obstrukcija, t. y., jie gali atsisakyti apriboti įstatymo projekto svarstymo laiką. Taip 41 senatorius gali blokuoti įstatymo projektą, kuriam pritarė Prezidentas ir abiejų rūmų dauguma. Jei obstrukcija nepavyksta ar jeigu jos nesiimama, įstatymo projekto priėmimui reikia, kad jam pritartų Senato ir Atstovų rūmų dauguma. Po to jis siunčiamas Prezidentui. Jei Prezidentas jį pasirašo, tai projektas tampa įstatymu, o jei vetuoja, tai projektas atmetamas, nebent tą vetavimą panaikintų abiejų Kongreso rūmų dviejų trečdalių balsų dauguma. Tik vos daugiau kaip trečdalis kiekvienų Kongreso rūmų narių gali blokuoti įstatymo projektą, kurį parėmė Kongreso dauguma, tačiau kuriam pasipriešino Prezidentas (Krehbiel 1998).

Ar galima amerikietiškąją valdymo struktūrą rekomenduoti kaip antikorupcinę sistemą? Atsakymas priklauso nuo korumpuotų asmenų tikslų. Jeigu jie nori kažką blokuoti, tai ši sistema yra menkas korupcijai stabdys, nes palyginti nebrangiai galima ja manipuliuoti. Siekiantiems ją paveikti pakanka surasti jos silpną grandį ir korumpuoti tą grupę arba su tam tikromis sąlygomis finansiškai paremti rinkimų kampaniją. Tiek korumpuoti papirkinėtojai, tiek teisėti rinkimų kampanijos rėmėjai nukreips savo pastangas į tuos, kurie turi įgaliojimus sudarinėti darbotvarkę, nes kaip tik jie gali nuslėpti nuo visuomenės tą ar kitą klausimą. Darbotvarkės sudarinėtojai faktiškai turi privilegiją rinkti teisėtas lėšas rinkimų kampanijoms (Ansolabehere and Snyder 1999). Jie taip pat gali būti ir neteisėto papirkinėjimo objektu, jei mokėtojas nori, kad politinė sistema neliestų potencialiai populiarios problemos. Padaryti ką nors pozityvaus yra daug sunkiau negu

užblokuoti reikalaujantį daug pastangų įstatymą. Štai čia amerikietiškosios sistemos sudėtingumas gali praversti tiems, kurie nori kontroliuoti tarnybinius nusikaltimus. Tačiau įtakos darymo sunkumas priklauso nuo to, ko nori pašaliečių grupė – naudos visuomenei ar slaptos naudos.

Jei norima naudos visuomenei, kai kurios grandys toje grandinėje gali būti palankios politikai be kyšių. Kai kurie įstatymų leidėjai gali turėti rinkėjų, kuriems tokia politika naudinga, tad vieneri ar abeji Kongreso rūmai gali paremti įstatymą ir be papirkinėjimų. Politikai, atsidavę ideologijoms, gali palaikyti tokią politiką ir nesugebėti patikimai reikalauti kyšių. Tada atskirais atvejais gali reikėti paveikti tik kelis įstatymų leidėjus, neturinčius aiškios nuomonės. Prezidentas taip pat gali palaikyti pasiūlymą dėl strateginių ar politinių priežasčių. Teismai panaikins tik tuos įstatymus, kurie pažeidžia konstituciją. Tad tie, kurie nori paveikti galutinį rezultatą, galės sutelkti savo pastangas tik į kelias potencialias vetavimo vietas. Todėl, nepaisant įstatymų leidimo proceso sudėtingumo, korupcija vis tiek gali paveikti jį.

Paslėptai, suinteresuotų grupių naudai korupcija vargu ar bus sėkminga taktika, nes reikės pirkti kiekvieną instanciją, kurioje sprendžiama. Tai ne tik brangu, bet ir pavojinga, nes vienas vienintelis sąžiningas pareigūnas gali sužlugdyti visas pastangas. Atskleidimas apimtų ne tik pačius įtariamuosius kyšininkavimu, bet ir atskleistų, kokių specialių privilegijų jie ketino nusipirkti.

Žinoma, suinteresuotų grupių nauda ne visada turi būti gaunama tik slaptomis užkulisinėmis priemonėmis. Jungtinėse Valstijose dažnai daromi tokie sandėriai, kai įvairios abipusės naudos duodančios paslaugos suplakamos į vieną įstatymą taip, kad jis gautų daugumos paramą.[115] Tose politinėse sistemose, kur šeimyniniai ir draugystės ryšiai akivaizdesni negu JAV federalinėje vyriausybėje, tokie rezultatai bus dar dažnesni. Įstatymai suformuluojami taip, kad dauguma gauna ką nors savo galingiems rinkėjams ar rėmėjams. Korupcija tada nereikalinga.

[115] Žr. Douglasą Arnoldą, kuris įrodinėja, kad įstatymų projektai įvairiais klausimais gali būti reikalingi kai kurių rūšių platiems kompromisams pasiekti visuomenės interesais (Arnold 1990: 131-132).

Tad galima daryti išvadą, kad kai valdžios šaltinių daug, tai pranašumą įgyja *status quo*, ir nė viena grupė neturi absoliučios valdžios. Nieko negalima padaryti, kol nesutinka visos institucijos. Įstatymų leidybos galios apribojimai amerikietiškoje sistemoje reiškia, kad gauti iš vyriausybės naujų privilegijų gali būti brangu ir sudėtinga. O panaudoti korupciją įstatymui prastumti gali būti brangu ir rizikinga. Papirkinėti bus efektyviau ir pigiau, norint tik užblokuoti kokį nors įstatymo projektą. Jungtinėse Valstijose kova su korupcija daugiausia turi būti orientuota į mėginimus užblokuoti įstatymų priėmimą ir į uždarus atvejus, kai pakanka paveikti tik dalį vyriausybės. Amerikos pavyzdys rodo, kad nesvarbu kokie būtų jos kiti privalumai, valdymo sistema su ryškiu valdžios pasidalijimu nėra vienareikšmiškai pageidautina kaip antikorupcinis įrankis.

## Atskaitingas įgyvendinimas

Įstatymų leidėjai įgyvendinti įstatymus dažnai paveda vykdomosios valdžios pareigūnams. Jau minėjau, kad tai pageidautinas būdas politinei korupcijai apriboti. Todėl įdomu, kad įstatymų leidėjai dažnai savo noru rengia įstatymus, apribojančius jų pačių teises kontroliuoti įstatymų įgyvendinimą. Įstatymai tikslių standartų kūrimą palieka vyriausybės įstaigoms, tačiau į įstatymus gali būti įtraukti detalūs procedūriniai reikalavimai (Moe 1990; Rose-Ackerman 1992: 33–96). Tradicinis tokio metodo pateisinimas sujungia tikėjimą vykdomosios valdžios įstaigų patirtimi su reikalavimu, kad įstatymų leidėjai neturėtų individualiai spręsti personalo ar tiekimo klausimų arba spręsti apie įgyvendinimo prioritetus. Tad reguliavimo dokumentai nukreipiami kitiems, nes įstatymų leidėjai nekompetentingi vykdyti šį svarbų įstatymų leidybos uždavinį, o grynai vykdomosios ar arbitražinės funkcijos nėra būdingos įstatymų leidybai pagal valdžių atskyrimo principus.

Tačiau Terry Moe amerikiečių įstatymų struktūrą aiškina kaip atsaką į neaiškumą, kas kontroliuos įstatymų leidybą ateityje.

Suinteresuotos grupės, nerimaudamos, kad kontrolė gali atitekti jų priešininkams, primeta įstatymus, kurie atskiria politiką nuo administravimo. Jos sutinka su savo įtakos sumažinimu kaip būdu užkirsti kelią savo oponentams. Oponentai, norintys sumažinti įstatymo efektyvumą, remia netikusių administravimo procesų kūrimą ir rėmėjai su tuo sutinka, nes nežino, kokia bus jų politinė įtaka ateityje (Moe 1990). Moe mano, kad parlamentinės sistemos tokių spaudimų nepatiria. Jis ir Michaelis Caldwellas įrodinėja, kad britiškoji sistema pranašesnė, nes priimtus įstatymus nesunku atšaukti. Tad nelabai verta kurti tvirtas biurokratines struktūras, nes jos neapsaugos politikos nuo režimo pasikeitimų. Jie remiasi hipoteze, kad valstybines įstaigas mažiau apsunkins iš išorės primestos taisyklės ir kad biurokratinė sistema bus paprastesnė, vientisesnė ir racionalesnė (Moe and Caldwell 1994).

Moe ir Caldwello normatyviniai teiginiai atrodo perdėti. Nesvarbu kaip aiškinsime apribotus įgaliojimus Jungtinėse Valstijose, rezultatai ne visada vienodai blogi. Remiantis įstatymais įstaigų išleistos bendrosios taisyklės turi įstatymų galią. Tad procesas, pagal kurį jos rengiamos, reikalauja atskaitomybės, nes šiems procesams galima daryti sąžiningą ar korumpuotą įtaką siauresnių grupių naudai. Nesvarbu į ką bus orientuojamasi – į įstatymų vykdomosios šakos atskaitomybę visuomenei ar į korupcinio papirkinėjimo vengimą, vis tiek atrodo, kad galios Amerikos administracinių procedūrų įstatymo (5 JAV įstatymų sąvado §§ 551–559, 701–706) procedūriniai apribojimai. Pagal amerikietiškąjį įstatymą įstaigos turi pranešti apie savo ketinimą išleisti norminį teisės aktą, surinkti atsiliepimus iš didelio pavienių asmenų ir grupių būrio ir kartu su galutine teisės norma išleisti jos motyvų paaiškinimą. Tą teisės normą galima apskųsti teisme, jei nebuvo laikomasi tinkamų procedūrų ar jei galutinis rezultatas nesiderina su įstatymu, kuriuo ji remiasi. Šis procesas buvo kritikuojamas kaip eikvojantis daug laiko ir gremėzdiškas, tačiau jo nepatogumai yra kaina, kurią tenka sumokėti už pareigūnų savivalės apribojimą (Rose-Ackerman 1995a).

Priešingai yra Vokietijoje, kurios parlamentinė sistema mažiau kontroliuoja vykdomosios valdžios teisę leisti teisės normas, tačiau žemių administruojamus federalinius norminius teisės ak-

tus turi tvirtinti aukštesnieji rūmai, kurie atstovauja žemių vyriausybėms. Kitais atžvilgiais Vokietijos teisės normų kūrimo procedūros kur kas mažiau skaidrios palyginti su amerikietiškomis ir buvo kritikuotos už tai, kad jos per daug atviros pramonės įtakai. Atrodo, kad papirkinėjimo problemos nėra, tačiau per didelė įtaka gali būti (ten pat). Didžioji Britanija, atrodo, turi procedūriniu požiūriu mažiau apribotą administravimo procesą negu Vokietija. Tai galėtų reikšti racionalesnį administravimo procesą, tik atrodo, kad nėra patikimo, logiško paaiškinimo, kodėl taip turėtų būti. Jei suinteresuotos grupės nori įtakos, tai jos gali gauti ją daug neskaidresniu ir potencialiai korumpuotu būdu pagal procedūriškai nesuvaržytą britiškąją sistemą. Moe (1990) galbūt neklysta sakydamas, kad Jungtinės Valstijos įveda per daug kontrolių administracinei veiklai. Tačiau administracinės teisės sistema, kuri turėtų būti labiau dėkinga dabartinei įstatymų leidimo organų daugumai ir kuri neturi procedūrinių apsaugos priemonių, atrodo mažiau atspari tebesančiai siauresnių grupių įtakai. Tad politikų ir siaurų grupių rentos siekimo apribojimo požiūriu silpni administracinės teisės apribojimai, uždedami parlamentinės valdymo sistemos, sukuria atskaitomybės problemų, rimtesnių už problemas sistemoje, kurioje įstatymų leidyba turi galios ir paskatų suvaržyti biurokratiją.

Kitas problemų kompleksas gali atsirasti politinėse sistemose su silpnomis įstatymų leidybos šakomis. Lotynų Amerikos valdymo sistemų kritikai įrodinėja, kad dauguma jų turi per daug galingus pareigūnus. Lotynų Amerikos įstatymų leidybos organai, ne taip kaip JAV Kongresas, turi nedaug įtakos (Mainwaring and Shugart 1997). Dėl to vykdomojoje valdžioje yra daug paskatų rentos siekimui ir korupcijai. Prezidentas turi plačius potvarkių leidimo įgaliojimus. Jis gali kontroliuoti slaptą finansinę sąskaitą, kuri gali būti panaudota atsilyginti rėmėjams, ir jis, kai eina savo pareigas, yra mažiau prieinamas gyventojų kontrolei. Be to, teismų sistema paprastai praktiškai yra mažiau nepriklausoma ir, iki pastarojo meto, retai kada efektyviai suvaržydavo pareigūnus.[116]

[116] Borner, Brunetti, and Weder (1992: 28-30); Del Granado (1995: 19-20); Manzetti and Blake (1996).

Panašiai yra ir kai kuriose Azijos šalyse. Pavyzdžiui, Tailande pareigūnai anksčiau kontroliavo ir ribojo įstatymų leidimo veiklą taip, kad galėtų valdyti dekretais (Pasuk and Sungsidh 1994). Pareigūnų valdymą lydėjo glaudūs firmų santykiai su vyriausybe (Anek 1994: 208–211; Hewison: 1993). Pareigūnų atskaitomybės stoka lengvina korupciją, centralizuodama įstatymų vykdymo priežiūros valdžią ir suteikdama pareigūnams plačius įgaliojimus veikti savo nuožiūra. Daugelyje tų šalių teismų sistema irgi silpna. Kinija yra kraštutinis atvejis, kur kai kurie teismai mano, kad ne teismai, o tik Nacionalinis liaudies susirinkimas gali spręsti apie administracinės teisės normų teisėtumą. Be to, teisėjai nėra nepriklausomi nuo kitų valdymo sistemos grandžių. Teismų sąmatas ir teisėjų skyrimus valdžia kontroliuoja visuose lygiuose (Bing 1994: 6–7, 17–18). Nesvarbu, kokia būtų valdžios struktūra, gali dominuoti siaurų grupių interesai, jei tik jie nesutiks patikimo pasipriešinimo. Jei tokios grupės įgis tvirtas pozicijas, jos gali pajėgti užblokuoti reformų pastangas.

Tie atvejai rodo, kad administracinės teisės reforma turi būti bet kokios antikorupcinės strategijos sudėtinė dalis. Reikia išnagrinėti fono sąlygas, nulemiančias teisės normų kūrimą vykdomosios valdžios šakoje, siekiant užtikrinti adekvatų dalyvavimą ir skaidrumą. Visuomenei reikia būdo kreiptis į teismą, jei valdžia nesilaiko savo pačios nustatytų procedūrų ar jei veikia neteisėtai. Tikslas yra apsunkinti korumpuotų sandėrių nuslėpimą, priverčiant patikrinti procesą ir jo esminį rezultatą. Patikrinimo procesas, kurio tikslas – pasiekti gerą realią politiką ir demokratišką atskaitomybę, gali netiesiogiai kovoti su korupcija.

Tačiau šalys, kuriose teismų sistema korumpuota ir nesuvaržyta, tikriausiai nenorės suteikti jai papildomos valdžios. Be to, jei nepriklausoma teismų sistema įgyvendina įstatymus, kurie yra šališki – palankūs reglamentuotojų interesams, – tai reformą bus sunku įvykdyti nepakeitus esminių teisės standartų. Pavyzdžiui, Filipinuose bankininkystės priežiūrą devintajame dešimtmetyje trukdė bylos, kurias bankai iškėlė tiek prieš priežiūros įstaigas, tiek prieš pačius pareigūnus. Kaip prisipažino vienas bankinin-

kas, tos bylos buvo priemonė „sukliudyti pareigūnams įgyvendinti taisykles; taip įbauginama biurokratija" (citata iš Hutchcroft 1998: 202).

Nors amerikietiškojo administracinio proceso detalės tikrai gali panaudoti reformą, pagrindiniai principai išreiškia atskaitingo biurokratinio elgesio esmę. Administracinių procedūrų įstatymas reikalauja, kad teisės normų kūrimas apimtų visuomenės informavimą, visuomenės dalyvavimą ir valdžios įsipareigojimą skelbti ir aiškinti savo veiksmus. Tie reikalavimai ne tik suderinami su demokratine valdymo sistema, bet ir apriboja korumpuotų sandėrių sferą. Net šalis su silpna įstatymų leidyba ar su unitarine parlamentine sistema gali apriboti korupcijos galimybes ir kitus įtakos tipus, rinkdamasi skaidresnius administracinius procesus.[117]

## Federalizmas: pasitraukimas ir nuomonės pareiškimas

Federalinėje sistemoje kiekvienas valdžios vienetas turi ribotą sritį, kurioje gali realizuoti valdžią. Kol jis veikia savo jurisdikcijos rėmuose, jam nereikia prašyti jokio kito valdžios vieneto sutikimo. O jei jis viršija savo įgaliojimus, tai gali tikėtis protesto. Nacionalinė vyriausybė gali suvaržyti valstijas, o valstijos – vietoves. Tarptautinės institucijos gali numatyti nacionalinių vyriausybių tikrinimą. Tokia priemonių visuma turi probleminių aspektų, nes aukštesnio rango valdžios turėtojai gali nedaryti tiesmukiškų pareiškimų, kad jie atstovauja paveiktų piliečių interesams. Tačiau korupcijos kontrolės srityje yra du atvejai, kai įsikišimą galima pateisinti.

Pirmuoju atveju politikai gali apriboti prekybą su kitomis šalimis. Tarptautiniu mastu pareigūnai, bendradarbiaujantys su korumpuotomis firmomis, daro žalą sąžiningo tarptautinio verslo perspektyvoms. Šalies viduje valstijų ar provincijų valdžios organai gali apriboti prekybą su kitomis valstijomis, kad apsaugotų

[117] Žr. Del Granado (1995: 19-23); jis nagrinėja šią padėtį Lotynų Amerikoje. Pavyzdžiui, Bolivija neturi administracinių procedūrų kodekso.

vietinį verslą (Ma 1995). Tokiais atvejais tarptautiniai ar nacionaliniai valdžios organai gali apriboti žemesnio lygio valdžios organų protekcionistinius veiksmus.

Antruoju atveju valstybės ir vietinius valdžios organus gali kontroliuoti siauri elitai, valdžios aparatą naudojantys asmeniniam pasipelnymui. Nors jurisdikcijų konkurencija dėl investicinių išteklių apriboja korupcijos galimybes, visiškai jų nepanaikina. Jau pats vietinių jurisdikcijų mažumas ir intymumas gali korupcinius santykius padaryti įmanomus (Rodden and Rose-Ackerman 1997). Ir iš tikrųjų, labiausiai korumpuoti ir protekcionistiniai valdžios organai sutinkami kaip tik vietiniame lygyje daugelyje šalių, įskaitant ir išsivysčiusias šalis, tokias kaip Jungtinės Valstijos ir Vokietija. Valdžios organų ir privačių interesų glaudus bendradarbiavimas apriboja šališką politiką ir jos neapsižiūrėjimus (Seibel 1997: 85–86).[118]

Tokiais atvejais dažnai pageidautinas aukštesnių valdžios organų įsikišimas. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose kontroliuojant korupciją municipalitetuose aktyviai dalyvauja Federalinis tyrimų biuras. Panašiai federalinė valdžia, kai skiria dotacijas žemesnio lygio valdžios organams, dažnai reikalauja iš jų sukurti at-

[118] Apsvarstykime štai tokius pavyzdžius. Italijos vietinių valdžios organų mažumas Sicilijoje palengvina vietinėje politikoje dominuoti individualioms mafijos šeimoms (Gambetta and Reuter 1995: 119). Taivane korupcija vietinių valdžios organų kontraktų sudarymo veikloje yra pripažinta problema, o Japonijoje pirkimų reforma federaliniame lygyje dar nepasiekė vietinių savivaldybių, kur dar tebėra išsikerojęs favoritizmas ir apgaulė rengiant konkursus (Prystay 1997; „Konkursų negandos", *Far Eastern Economic Review*, 1995 m. kovo 23). Pietų Afrikoje valstybinės ir vietinės valdžios įstaigos yra silpnos ir dažnai jas kontroliuoja rentų siekiantys politikai (Rubinfeld 1997), o Ispanijoje naujoji decentralizacijos politika, kaip manoma, smarkiai padidino įstaigų grobį savivaldybių lygyje (Heywood 1996: 130). Korupcija savivaldybių lygyje yra įprastas reiškinys Čilėje, kur valdžios įstaigos „izoliuotos ir neprieinamos visuomenės tyrimui" (Rehren 1997: 330). Kinijoje decentralizacija pasireiškė be pajėgumo padidėjimo vietiniame lygyje. Nors kai kurios Kinijos provincijos pasinaudojo savo naujomis galimybėmis skatinti ekonominį augimą, kitose provincijose to pasekmės buvo masinė korupcija ir valstybinių išteklių pasisavinimas. Ypač aštriai ši problema pasireiškė bankininkystės sektoriuje, kur kreditai dažnai skirstomi vadovaujantis politiniais sumetimais (Burns 1993: 357).

skaitomybės sistemas. Jungtinėje Karalystėje vietinių valdžios organų sąžiningumą prižiūri Audito komisija (United Kingdom 1993, 1994, 1996). Kartais jurisdikcijų dalinis sutapimas įgauna tarptautinį mastą. Vienas persimetėlis iš Kolumbijos narkotikų prekybos kartelio nusprendė pasiduoti JAV, o ne Kolumbijos teisėsaugai. Tai įgalino jį atskleisti kyšių davimą Kolumbijos politikams.[119]

Būna ir priešingai – korupcijos kontrolę kartais padidina ribota centrinės valdžios galia valstijų atžvilgiu. Tokiame scenarijuje kontrolės metodu gali būti grasinimas pasitraukti. Pasitraukimui nereikia suderintų organizacinių pastangų. Pasaulyje, kuriame daug vienodo rango valdžios organų, valdžios pareigūnų korupciją ir neefektyvumą riboja rinkėjų ir verslo firmų galimybė pasitraukti kitur. Firmos, svarstydamos kur statyti gamyklą, gali apriboti kyšių reikalavimus, turėdamos ne vieną, o kelias tinkamas vietas jai statyti. O kaimo, kuriame pareigūnai ima didelius kyšius už rutinines paslaugas, gyventojai gali išsikelti gyventi kitur. Žmonių ir firmų mobilumas aiškiai apriboja pareigūnų galimybes prievartauti kyšius už paslaugas, kurias jie teikti privalo (Montinola, Qian, and Weingast 1995; Weingast 1995).

Tačiau mobilumas ne visada naudingas, jei jis reiškia, kad individualioms jurisdikcijoms sunkiau kontroliuoti nepageidaujamą elgesį. Sakykime, pavyzdžiui, kad kokio nors miesto valdžia turi sąžiningą policiją, kuri ima kovoti su neteisėtais azartiniais lošimais. Tada besiverčiantieji šiuo verslu gali paprasčiausiai persikelti į priemiestį su palankia aplinka ir ten tęsti savo verslą; kartais taip ir pasitaikydavo Jungtinėse Valstijose.[120] Lėšų judėjimo per valstybių sienas lengvumas, kol jos galų gale nutupia įvairiuose „finansiniuose rojuose", yra dar vienas pavyzdys, kaip kelios

[119] „Iš informatoriaus pranešimų apie Kali kartelį aiškėja, kad įsipainioję Kolumbijos pareigūnai", *Washington Post*, 1996 m. sausio 28.

[120] Vienas iš tokių pavyzdžių buvo Fort Li Niudžersio valstijoje, Hudzono upės atskirtas nuo Niujorko miesto centro. Turtingi neteisėtų azartinių lošimų organizatoriai padarė vieną klaidą: jie investavo į Fort Li bendros nuosavybės projektus. Tuos projektus greit papildė jauni profesionalai - reformų šalininkai. Jie išrinko reformistinį merą ir miesto tarybą, įsipareigojusius uždaryti mieste azartinių lošimų įstaigas (Amick 1976: 89).

konkuruojančios jurisdikcijos gali ne palengvinti, o apsunkinti korupcijos, sukčiavimo ir mokesčių vengimo kontrolę. Kadangi praktikoje gali būti sunku konstruktyvią konkurenciją atskirti nuo destruktyvios, tai valdžios struktūrų decentralizacija gali geriausiu atveju tik nedaug prisidėti prie korupcijos kontrolės.

## Nepriklausomos teismų ir prokuratūros institucijos

Daugelis šalių turi pavyzdinius antikorupcinius įstatymus, kurie mažai reikšmingi realiajame pasaulyje (Singh 1997: 636; United Nations 1990: 22–27). Net jei šalies prokuratūrų darbuotojai aktyviai darbuosis, tai nedaug bus naudos, jei tik šalis neturės sąžiningos teismų sistemos. Nesant tokių pagrindinių institucijų, prisireiks specialių organų darbui vien tik su korupcija.

### *Teismų sistema*

Kadangi teismų sprendimai padeda nustatyti turto ir valdžios pasiskirstymą, teisėjai gali pasinaudoti savo pareigomis asmeniniam pasipelnymui. Korumpuoti ar politiškai priklausomi teismai gali palengvinti korupciją aukštuose sluoksniuose, pakirsti reformas, atmesti teisės normas. Jei teismai priklauso korumpuotai sistemai, tai turtuoliai ir korumpuotieji veikia nebaudžiamai, būdami tikri, kad kam reikia duotas kyšis išspręs visas teisines problemas. Poveikis neapsiriboja valstybiniu sektorium, persimesdamas į grynai privačius ginčus dėl kontraktų ir nuosavybės. Verslo sandoriai gali būti sudaryti nepakankamai efektyviai, kad būtų galima išvengti susidūrimo su teismų sistema. Paprasti žmonės gali būti sistemingai išnaudojami dėl to, kad neturi galimybių pasinaudoti nešališka ginčų sprendimo sistema. Gali kilti tikri aukcioniniai karai, kai priešininkai lenktyniauja, kas duos didesnį kyšį.[121]

[121] Šią problemą iliustruoja istorinis pavyzdys iš XIX a. trečiojo dešimtmečio Egipto, kai valdė Muhamedas Ali. Pasak vieno tuo metu gyvenusio Egipte anglo, teisėjų sprendimams turėjo įtakos ieškovo ir atsakovo rangas bei jų duodamų kyšių dydis. „Kai kuriais atvejais, ypač kai bylinėjimasis užsi-

Sąžiningas ir gerbiamas teismas turi vaidinti ypatingą vaidmenį pasipriešinant korumpuotai valdžiai ir palaikant įstatymų valdžią. Pavyzdžiui, Italijoje nepriklausomi teismai atliko centrinį vaidmenį vykdant paskutiniuosius antikorupcinius tyrimus ir patraukimus baudžiamojon atsakomybėn. Indijoje Aukščiausiasis teismas prastūmė korupcijos tyrimą, kurį vyriausybė norėjo užgniaužti. Aukščiausiasis teismas nušalino ministrą pirmininką nuo šią problemą tiriančios federalinės agentūros kontrolės.[122] Ispanijoje Aukščiausiasis teismas privertė pareigūnus atskleisti, kaip buvo panaudojamos Vidaus reikalų ministerijos slaptos ataskaitos. Jo nuomone, pareigūnai neturi teisės valstybės saugumą naudoti kaip argumentą, jei įtariama kriminalinė veikla.[123] Korėjoje vienas apeliacinis teismas patvirtino dviejų buvusių prezidentų, kaltinamų korupcija, nuteisimą (Kim and Kim 1997). Brazilijoje Aukščiausiasis teismas primygtinai reikalavo, kad prezidento Colloro apkalta Kongrese būtų vieša ir kad visi parlamento nariai balsuotų atviru balsavimu. Tie reikalavimai padėjo tą procesą padaryti sąžiningą ir jis baigėsi aiškiai korumpuoto prezidento atleidimu (Geddes and Ribeiro Neto 1992).

Teismo sistema ypatingos reikšmės įgauna šalyse, bandančiose įsivesti demokratinę santvarką ir įstatymų valdžią. Tačiau daugelis tokių šalių, ypač Lotynų Amerikoje ir Rytų Europoje, turi blogai veikiančius teismus ir teisines sistemas.[124] Korupcija

tęsdavo, kyšius duodant abiem šalims, sprendimai būdavo palankūs tai, kuri davė daugiau. „Cituojama iš: Johnson (1991: 686). MacLeanas (1996: 157) tvirtina, kad Džakartoje, Indonezijoje, „teisingumas" priklauso tam, kuris daugiau duoda. Autorius teigia, kad tokia praktika egzistuojanti daugelyje šalių.

[122] „Teismas nušalina Rao nuo vadovavimo politinių kyšių tyrimui", *The Times*, 1996 m. kovo 2.

[123] „Ispanų teismas atmeta nutartį dėl slaptų lėšų", *Financial Times*, 1995 m. vasario 22.

[124] Pavyzdžiui, verslo tyrimai Lotynų Amerikoje parodė, kad teismų sistema ten buvo tarp dešimties didžiausių trukdžių privačiam sektoriui plėtoti (Dakolias 1996: 3). Puikią apžvalgą problemų, su kuriomis susiduria teismų sistemos reformatoriai Venesueloje, pateikė Teisininkų komitetas kovai už žmogaus teises ir Venesuelos žmogaus teisių švietimo ir įgyvendinimo programa (1996: 41-80) (toliau ji cituojama kaip Teisininkų komitetas).

yra atsakas į pagrindines teisingumo administravimo problemas, tačiau išplitęs papirkinėjimas pasunkina reformą. Tie sunkumai yra trijų rūšių: pagrindinių įstatymų prigimtis, teisingumo administravimo silpnosios pusės ir teismų sistema, nesugebanti kontroliuoti kitų valdymo sistemos šakų. Kiekviena iš jų reikalauja skirtingo atsako.

Pirma, šalyse, kurios ką tik priėmė demokratijos ir laisvosios rinkos principus, valdančių privačią rinką įstatymų dar nėra arba jie neaiškūs ir prieštaringi. Teisėjai gali stokoti patirties ar žinių spręsti teisės problemas, kylančias iš privataus verslo sandorių, ir kaip taikyti naujus įstatymus, susijusius su reguliavimu ir apmokestinimu (Buscaglia and Dakolias 1996: 12). Knygose esantys įstatymai gali nedaug tereikšti ir kartais gali būti net sunku suprasti, ką sako įstatymas. Viename darbe apie Lotynų Ameriką sakoma, kad privačių kontraktų srityje egzistuoja tikros „įstatymų džiunglės", ir įrodinėjama, kad teisėjams suteikta veikimo laisvė sukuria paskatas korupcijai, o tai savo ruožtu didina verslo klimato netikrumą. „Įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios prigamina taip daug įstatymų, kad beveik neįmanoma susigaudyti, kurie gi iš jų tikrai galioja. Šis netikrumas daro teismus idealia instancija derėtis, papirkinėti, siekti sau naudos" (Borner, Brunetti, and Weder 1992: 20, 29–30; žr. taip pat: Buscaglia and Dakolias 1996; Buscaglia and Ulen 1997; Dakolias 1996; Rowat, Malik and Dakolias 1995). Dažnai teisininkams net sunku surasti įstatymų ir kitų teisės normų tekstus. Šalyse su civilinės teisės tradicija, tokiose kaip Lotynų Amerikoje, netikrumas dėl įstatymų atrodo ypač ironiškai, nes čia idealu laikomas aiškus teisės normų rinkinys, kurį galima logiškai taikyti individualiais atvejais. Oficialūs įstatymai prastai derinasi su privačių ginčų realybe (Linarelli 1996). Kitur kai kurios besivystančios šalys naudojasi įstatymais, parašytais kolonijinės valdžios kalba, arba toliau naudojasi pasenusiais įstatymais, pasiskolintais iš išsivysčiusių šalių prieš daug metų. Pavyzdžiui, britų įtakoje esančiuose Azijos kraštuose kai kurie įstatymai, įskaitant ir liečiančius korupciją, parašyti anglų kalba ir todėl nesuprantami daugumai gyventojų (Lee 1986: 103).

Jei knygose esantys įstatymai mažai tereiškia ir jei teismų sistema veikia netinkamai, tai žmonės vengs ginčus spręsti teismuose, jei tik nebus įsitikinę, kad jų duodami kyšiai didesni negu priešininkų. Tuo nesantys tikri suras būdų apeiti teismų sistemą, pasisamdydami privačius arbitrus bei panaudodami kitus metodus, tokius kaip organizuotų nusikaltėlių siūloma apsauga. Kalbama, jog Lotynų Amerikos teismų sistema tokia prasta, kad dauguma verslininkų vengia naudotis teismais ginčams spręsti (Buscaglia 1995; Dakolias 1996). Dėl to atsirado neoficialus sektorius. Pavyzdžiui, vienas autorius tvirtina, kad Peru jis apima „netikrus teisininkus, suklastotus dokumentus, padirbtus nuosavybės teisės įrodymus, nesamas tapatybes ir faktiškai jokių teisinių garantijų" (Santa Gadea 1995: 185). Indonezijoje teismai neefektyvūs dėl labai paplitusio įsitikinimo, kad daugelis teisėjų korumpuoti arba nekompetentingi (Das-Gupta and Mookherjee 1998: 427). Privatūs skolintojai skoloms „išmušinėti" naudojasi alternatyviomis privačiomis „rinkimo agentūromis". Pasal Roberto MacLeano (1996: 158), prasikaltęs skolininkas Džakartoje savo namuose gali rasti krepšį gyvačių ar dėžutę vorų. Rytų Europoje ir Rusijoje yra paplitęs verslininkų ir bankininkų žudymas. Dažnas nužudymas iš jų primena susidorojimus, kurie yra brutalios privačios „ginčų sprendimo" sistemos sudėtinė dalis.[125]

Tais atvejais korupcija yra signalas apie gilesnes teisinės sistemos problemas. Reformos tikslas yra ne tik paprasčiausiai pagerinti teismų veiklą, bet ir sukurti saugius teisinius rėmus privačios rinkos veiklai. Korupcijos paskatas galima sumažinti įstatymais, kurie gerai sudaryti, palyginti aiškūs ir visiems prieinami. Projektai, panašūs į neseniai pradėtą vykdyti Kosta Rikoje, siekiant kompiuterizuoti visus veikiančius įstatymus ir teisės normas, turėtų būti laikomi labai prioritetiškais kovos su korupcija požiūriu (Paris Rodriquez 1995: 203). Jei įstatymai aiškūs, tai ne tik bus lengviau išspręsti į teismą patenkančias bylas, bet ir pačių

[125] Rusijos valdžios duomenimis, 1995 metais buvo nužudyti 269 verslininkai ir finansininkai tokiu susidorojimus primenančiu būdu. „Ponas Tatumas išsiregistruoja", *The Economist*, 1996 m. lapkričio 9.

ginčų tada kils mažiau. Kitose šalyse įstatymus reikia įtvirtinti ir kartu paskelbti. Įstatymų skolinimasis iš valstybių su sėkminga rinkos ekonomika ir įsitvirtinusia demokratine santvarka yra įprastas dalykas, kad ir kokiu problematišku jį laikytų lyginamosios teisės specialistai. Bent jau kai kuriose iš buvusio sovietinio bloko šalių tokie skoliniai, nors ir atrodantys gan nekaip, veikia lyg ir neblogai. Net Vidurio Azijos respublikoje Kazachstane, kurio istorija ir kultūra labai tolima nuo Vakarų Europos ir Jungtinių Valstijų, Užsienio investicijų kodeksas, grindžiamas užsienio patarėjų darbais, vietinių verslo lyderių laikomas sėkmingu. Pokalbiuose su jais, daugelis iš jų pabrėžė šio kodekso svarbą patvirtinant Kazachstano įsipareigojimą sudaryti stabilią ir palankią aplinką užsienio investicijoms (Nichols 1997b).

Antra, net jei įstatymai palyginti aiškūs, kyšiais galima išvengti kai kurių teismo proceso išlaidų bei nepatogumų. Viešosios nuomonės tyrimai Lotynų Amerikoje rodo pasitikėjimo teisės sistema stoką. 1994 metais Argentinoje atlikti tyrimai parodė, kad 49 procentai apklaustųjų mano, jog teisės administravimas blogas ar labai blogas, o 65 procentai mano, kad pagrindinė problema yra korupcija ir vilkinimas (Alvarez 1995: 81). Brazilijoje ir Peru labai didelis procentas gyventojų nepasitikėjo teisės sistema (Dakolias 1996: 4). Septyniose Lotynų Amerikos šalyse atlikti tyrimai parodė, kad atidėliojimai ir vilkinimai 1973–1993 metų laikotarpiu nepaprastai išaugo (Buscaglia and Ulen 1997: 278–280). Argentinoje 1993 metais teismo sprendimo komercinėse, civilinėse ir šeimyninėse bylose vidutiniškai reikėjo laukti atitinkamai trejus, devynerius su puse ir dvylika metų. Ilgą vidutinį delsimą lydėjo ir didelis jo svyravimas atskirose bylose (Buscaglia and Dakolias 1996: 3, 13).

Papirkinėjimais yra įmanoma paspartinti sprendimų priėmimą, kai delsimas ir vilkinimas labai dideli. Kyšių davėjai atsiduria eilės priešakyje, taip dar labiau padidindami laukimo trukmę sąžiningiesiems ir galbūt paskatindami daugiau besibylinėjančių mokėti už paslaugos paspartinimą. Net jei patys teisėjai nekorumpuoti, tai kyšių gali reikalauti ir juos gauti klerkai, nustatantys

bylos svarstymo datą ir tvarkantys dokumentus.[126] Kai nėra oficialių teismo rinkliavų, atsiranda paskatų teismo tarnautojams ir teisėjams reikalauti nesankcionuoto užmokesčio (Buscaglia 1995). Pavyzdžiui, Venesueloje tokie neoficialūs užmokesčiai, atrodo, yra įprastinis dalykas, ir paslaugos suteikimo greitis bei efektyvumas priklauso nuo kyšio dydžio (Lawyers Committee 1996: 57). Visoje Lotynų Amerikoje asmeniškų teisėjų susitikimų su besibylinėjančiųjų advokatais praktika gali būti panaudota „motyvuoti" teismo personalui, įskaitant ir pačius teisėjus (Buscaglia and Ulen 1997: 280–281; MacLean 1996: 158). Panaši praktika įprasta ir Kinijoje, kur teisės pareigūnai dažnai reikalauja, kad besibylinėjantys „rengtų jiems prašmatnias puotas dar nė nepradėjus teismo proceso" (Jordan 1997: 345). Ši sistema duoda pranašumų turtingiems ieškovams – jie pajėgūs mokėti ir smarkiai pagreitinti procesą, o galbūt ir paveikti jo rezultatą.

Padidės tikimybė, kad teisėjai ir jų pagalbininkai gaus ar reikalaus kyšių, jei atlyginimai bus per maži ir jei darbo sąlygos bus daug prastesnės negu privačių teisininkų ir jų pagalbininkų. Be to, teisėjams gali prisireikti ir specialaus apmokymo, jei norima, kad jie atsakingai nagrinėtų naujo tipo ginčus, atsiduriančius teismuose dėl rinkos ekonomikos augimo. Priimti nutartį remiantis kyšiu gali būti lengviausias kelias teisėjui, nesugebančiam kompetentingai išnagrinėti sudėtingą ginčą.

Atrodo, kad reikia kelti teisėjų profesinį lygį, didinti jų atlyginimus ir darbo sąlygas, tik visa tai reikia derinti ir su pastangomis mažinti paskatas duoti kyšius. Tie besibylinėjantys, kurių pozicijos silpnos, gali neturėti kito pasirinkimo kaip tik papirkinėjimą, tačiau kyšius gali duoti ir tie, kurie tikisi laimėti bylas, kad paspartintų tų bylų nagrinėjimą. Pavyzdžiui, viename darbe apie Lotynų Amerikos teismus daroma išvada, kad teismų sistemą reikėtų tobulinti gerinant bylų tvarkymo metodus, įskaitant

[126] MacLeanas (1996: 157) pažymi, kad Lenkijoje teisėjai, visų manymu, yra nepriklausomi ir sąžiningi, tačiau dėl didelio vilkinimo tvarkant bylas atsiranda korupcija tarp pagalbinių darbuotojų. Jie ima kyšius už bylos svarstymo paspartinimą.

kompiuterizacijos didinimą, papildomų teismų steigimą ir vienodesnės valdymo sistemos kūrimą (Buscaglia and Ulen 1997: 287–291).

Tokia teismų sistemos reformos rūšis gimdo paradoksą. Jei teismų paslaugos pagerės, tai jomis naudosis daugiau žmonių, todėl norint išlaikyti tų paslaugų kokybę reiks didinti teismų pajėgumus. Pavyzdžiui, kai 1992 metais Ekvadoras smarkiai pagerino savo teismų sistemos sąlygas, padaugėjo ir įregistruotų bylų (Buscaglia and Dakolias 1996: 18). Lotynų Amerikos šalių lyginamieji tyrimai nerodo ryšio tarp teismų personalui skiriamų lėšų ir vilkinimo mastų (Buscaglia and Dakolias 1996: 26; Buscaglia and Ulen 1997: 282–283). Daugumoje rinkų paslaugų kokybę ir kiekybę nulemia kainos, tačiau jei problema yra susigrūdimas, tai kiekvienas paslaugos naudotojas užkrauna išlaidas ant kitų. Jei paslaugos kaina neatspindi tų išlaidų, rinka veiks neefektyviai. Nors teisėjai ir teismų personalas gali ir nebe taip noriai imti kyšius, besibylinėjančiųjų bei jų advokatų noras juos duoti, kad būtų pastatyti į eilės pradžią, gali nesumažėti. Kyšininkavimą galima panaudoti kaip normavimo įrankį, tačiau tik tokiu būdu, kuris pažeidžia teisminio elgesio normas ir skatina teismo pareigūnus dirbtinai vilkinti, siekiant padidinti kyšius. Kad būtų išvengta tokio rezultato, ypač komerciniuose ginčuose, reformuotojai turėtų pasvarstyti, kaip sistemos išlaidas suversti besibylinėjantiems ir panaikinti vilkinimo paskatas, pavyzdžiui, sudarinėjant advokatams tokias apmokėjimo sistemas, pagal kurias jiems būtų atlyginama remiantis bylos sudėtingumu.[127] Vienas iš būdų šiai problemai išspręsti – duoti teismo personalui teisėtų paskatų dirbti greitai. Reformos turėtų duoti informacijos apie vilkinimus pagal bylų tipus ir numatyti paskatinamąsias išmokas teisėjams, susietas su jų darbo rezultatų gerinimu.[128]

[127] Viename darbe, nagrinėjančiame keletą komercinių bylų Argentinoje ir Venesueloje, daroma išvada, kad svarbus vilkinimo šaltinis buvo advokatų strateginis elgesys susipažinimo su byla stadijoje (Buscaglia and Ulen 1997).

[128] Reformas, skirtas korupcijai teismuose mažinti, galima papildyti alternatyvinių ginčų sprendimo metodų, leidžiančių dėl daugelio rutininių atvejų nesikreipti į teismus, tobulinimu (Alvarez 1995; Brandt 1995; Dakolias 1996: 37-43; Lawyers Committee 1996: 67-68).

Trečia, korumpuota teismų sistema brangiai atsieina demokratijai, nes ji negali patikimai atlikti konstitucinių vertybių sargo vaidmens ar prižiūrėti kitų valdymo sistemos šakų sąžiningumą. Tai svarbus teismų vaidmuo, kurio nėra autoritarinėse sistemose (Bing 1994: 5–8; Fuke 1989: 226).

Jei didžiuosiuose investicijų sandoriuose dalyvauja valstybė kaip pirkėja, privatizuotoja ar koncesijos suteikėja, tai nepriklausoma teismų sistema yra būtinas nešališkumo investuotojų atžvilgiu garantas. Jei galima užtikrinti teismų sistemos prestižą ir kompetenciją, reikia užtikrinti ir jos nepriklausomybę nuo politinių įtakų.[129] Suprantama, kad iš nepriklausomybės maža naudos, jei į teisėjus nebus žiūrima su pagarba; ir net gerbiami ir nepriklausomi teisėjai gali priimti nutartis, trukdančias reformai. Pavyzdžiui, Brazilijoje Aukščiausiasis teismas atidėjo didžiausias privatizacijas, patikrinęs ginčytinus pardavimo aspektus.[130] Filipinuose Aukščiausiasis teismas panaikino viešbučio privatizavimo kontraktą ir paskelbė, kad naftos pramonės valstybinį reguliavimą panaikinantis įstatymas yra antikonstitucinis.[131] Net Argentinoje, kur nuolaidūs teisėjai nesipriešino prezidento Menemo ekonominių reformų pirmajam raundui (Saba and Manzetti 1997: 363), 1997 metų sprendimas panaikino prezidento dekretą, siūlantį koncesiją šalies oro uostams.[132] Nors tos nutartys reformuotojams nepatogios, tai yra kaina, kurią tenka mokėti už nepriklausomą teis-

[129] Lawyers Committee (1996: 45-55, 104-106). Zimbabvėje nepriklausomas Aukščiausiasis teismas palaikė kilnojamųjų radijo telefonų verslininko konstitucinius iššūkius. Tas verslininkas tęsė savo verslą, nepaisant šalies valdovams artimų sluoksnių priešinimosi. Žr. straipsnį „Paskutiniojo Teismo diena", *The Economist*, 1998 m. spalio 10.

[130] „Telia-Led grupė laukia nutarties dėl kilnojamųjų radijo telefonų", *Financial Times*, 1997 m. rugpjūčio mėn. 9,10; „Teismo draudimai kelia grėsmę Telebras pardavimui", *Financial Times*, 1998 m. liepos 29. Aukščiausiasis teismas galų gale leido surengti Telebras aukcioną. „Telebras parduotas už 19,1 mlrd. dolerių", *Latin American Weekly Report*, 1998 m. rugpjūčio 4.

[131] „Nutartis dėl naftos kelia abejonių dėl TVF pozicijos Filipinų atžvilgiu", *Financial Times*, 1997 m. lapkričio 7; „Filipinai išparduoda kliūtį", *Financial Times*, 1997 m. gruodžio 3.

[132] „Argentina išparduoda įšaldytus objektus", *Financial Times*, 1997 m. rugsėjo 26.

mų sistemą, kuri gali palaikyti konstituciją ir nagrinėti aukšto rango pareigūnų tarnybinių nusikaltimų bylas. Be to, kai kuriose situacijose problema yra ne teismų sistemos nepriklausomybė pati savaime, o pagrindinių įstatymų ir konstitucinių principų, kuriuos jis turi interpretuoti, nereformuotas pobūdis.

Sunku bus sukurti sąžiningą valstybės administraciją, jei teismų sistema bus paperkama. Korumpuotų pareigūnų aukos tada neturės į ką kreiptis, o neturintys skrupulų žmonės galės nebaudžiamai papirkinėti pareigūnus. Pavojai, susiję su įsivėlimu į aukšto lygio korumpuotus ar apgavikiškus sandėrius, gerokai sumažėja, jei teismų sistema pati yra korumpuota, nekompetentinga, stokojanti nepriklausomybės. Kartais korumpuotoms sistemoms palaikyti sudaromi sudėtingi tinklai. Pavyzdžiui, Venesueloje egzistuoja teisėjų „gentys" – tai teisėjų, teismų personalo, privačių teisininkų ir politinių pareigūnų neoficialūs tinklai. Už tam tikrą užmokestį tos grupės garantuoja konkretaus teismo proceso rezultatus (Lawyers Committee 1996: 56–57). Kraštutiniu atveju korumpuota teismų sistema gali būti prievartavimo sistemos sudėtinė dalis, kurioje grasinimas patraukti baudžiamojon atsakomybėn, galbūt net už kyšių davimą, naudojamas kaip būdas užsitikrinti bendrininkavimą su privačiais asmenimis ir firmomis.

Tačiau paradoksalu tai, kad sąžininga teismų sistema gali tam tikromis sąlygomis padėti išlaikyti korupcinę sistemą. Sakykime, kad privatūs asmenys ir firmos sudaro slaptus korupcinius sandėrius su pareigūnais. Privatūs veikėjai tokiu atveju noriai duoda kyšius, nes yra įsitikinę, kad jų gautus pirkimų kontraktus, koncesijas ir privatizavimo sandorius palaikys sąžininga, nešališka teismų sistema. Sakykime, kad kaip Jungtinėse Valstijose, prokuratūra yra vykdomosios valdžios, o ne teismų sistemos sudėtinė dalis. Jei valdžios sistema, esanti už teismų sistemos ribų, organizuota taip, kad palengvintų korupciją, tai privačios firmos bus įsitikinusios, kad jos nebus patraukiamos į teismą. Net ir kilus skandalui, tik valdžios pareigūnai galėtų nukentėti politiškai. Tai gali atgrasinti nuo korupcijos kai kuriuos pareigūnus, bet nesulaikys privačių asmenų.

Korupcijai palankios valstybinės santvarkos geriausias pavyzdys – pirmieji amerikiečių respublikos gyvavimo metai. Korumpuotus žemės pardavimus, XIX amžiaus pradžioje patvirtintus Džordžijos valstijos įstatymų leidėjų, palaikė ir JAV Aukščiausiasis teismas byloje „Fletcheris prieš Pecką" [3 L. Ed. (JAV Aukščiausiojo teismo nutarčių rinkinys) 162–181 (1810)]. Teismas nereagavo į tai, kad visi, išskyrus vieną, įstatymų leidėjai buvo papirkti. Kai skandalas iškilo aikštėn, per kitus rinkimus visi įstatymų leidėjai neteko savo postų, tačiau Aukščiausiasis teismas laikėsi nuomonės, kad tas kontraktas yra Džordžijos valstijos teisinis įsipareigojimas (Magrath 1966). Ar gali būti dar geresnis būdas skatinti papirkinėjimą, kaip teisės sistema, palaikanti valstybinius kontraktus nepaisant to, kad jie remiasi korupciniais sandėriais?

„Fletcherio prieš Pecką" byla yra perspėjimas, kad nepakanka sukurti sąžiningą nepriklausomą teismų sistemą, jei korupcija tapo įprastu, kasdienišku reiškiniu. Reikalingos politinės sistemos gilesnės reformos. Tačiau teismų sistemos nepriklausomybė atrodo vertinga, nors ir sunkiai apibrėžiama sąvoka. Jungtinėse Valstijose teisėjų skyrimas iki gyvos galvos ir Kongreso teisės sumažinti atlyginimus apribojimas padeda išlaikyti federalinės teismų sistemos nepriklausomybę, tačiau daugelis šalių turi nepriklausomas teismų sistemas be tokių suvaržymų. Jungtinėse Valstijose teisėjų skyrimo procesas yra politizuotas, prezidento paskyrimus tvirtina Senatas. Jei Senatą kontroliuoja ne prezidento partija, tai būna ribotos jo galimybės skirti savo šalininkus, o jei prezidento partija, tai toks suvaržymas, savaime aišku, atpuola. Valstijų ir dar žemesniuose lygiuose kai kurie teisėjai renkami. Kai kuriose kitose šalyse Konstitucinio teismo teisėjų skyrimas griežčiau kontroliuojamas pačių teisininkų, dar kitose juos parenka specialūs komitetai. Daugumoje šalių su civilinės teisės tradicijomis žemesniųjų teismų teisėjai iš esmės yra karjeros biurokratai, pasirinkę teisėjo karjerą po teisės mokyklos baigimo. Tačiau teismo sistema apskritai yra verbuojama ir organizuojama atskirai nuo valdymo aparato, kad išliktų teismo sistemos nepriklausomybė. Tad atrodo, kad nėra vieno plano, tinkamo besivystančioms šalims. Nepaisant to, kad ir kaip tai būtų realizuojama, skeptiški politikai

neprašautų remdami nepriklausomą teismų sistemą kaip būtiną žingsnį sukurti patikimą valstybės įsipareigojimą laikytis įstatymų valdžios.

Teismų sistemos reforma sunki politiniu požiūriu. Nors piliečių apklausos daugelyje šalių rodo jų nepasitenkinimą teismų sistema, neatrodo, kad patys teisėjai dėl to jaustųsi labai nelaimingi. Jie gali remti atlyginimų didinimo ir darbo sąlygų gerinimo programas, bet nerems tų pagerinimų siejimo su griežtu darbo rezultatų tikrinimu. Pareigūnai taip pat gali blokuoti reformą, jei teismai bus pilni paskirtų pagal protekcijas žmonių. Nesenoje nepriklausomoje ataskaitoje yra smulkiai aprašomos problemos, su kuriomis susidūrė Pasaulio banko pirmasis teismų sistemos projektas Venesueloje (Lawyers Committee 1996). Reformuotojai susidūrė su klausimu, ar panaudoti esamus teisėjus bei teismų personalą, ar bandyti pradėti darbą su nauja grupe. Atsiliepdamas į tokią kritiką, Pasaulio banko straipsnis apie teismų reformą rekomenduoja tęsti darbą tik tuo atveju, jei esami teisėjai nori bendradarbiauti (Dakolias 1996). Nors Pasaulio bankas gali ir neturėti didelio pasirinkimo vykdydamas savo projektus šioje srityje, tai gali būti neteisingas pasirinkimas šalyse su labai korumpuotomis sistemomis. Personalo keitimai gali būti būtini, bet netgi tada jie niekada nebus pakankami. Jei dideli vilkinimai ir neaiškūs teisiniai standartai gimdo korupcines paskatas, tai atrodo nepanašu, kad nauji veidai galėtų daug ką pakeisti. Personalo keitimus reikia jungti su struktūrinėmis ir administracinėmis reformomis.

*Nepriklausomos antikorupcinės organizacijos*

Prokurorai dažnai ignoruoja korupciją ir sutelkia dėmesį į politiniu atžvilgiu mažiau jautrias problemas. Vienas iš galimų atsakymų yra nepriklausomų antikorupcinių komisijų kūrimas ar generalinių inspektorių, atskaitingų tik valstybės vadovui ar parlamentui, pareigybės įvedimas.[133] Geriausiai žinomi pavyzdžiai – Honkongas ir Singapūras. Tai miestai–valstybės, buvusios britų kolonijos. Abiem atvejais radikalios permainos korupcijos srityje

[133] Antoniou (1990) ir Pope (1996: 73-78).

derino vadovų įsipareigojimus, patikimą teisėsaugą, kurią užtikrino nepriklausoma agentūra su stipriu statutu, ir valdymo aparato reformą.

Šeštajame dešimtmetyje Honkonge korupcija buvo endeminė (Manion 1996b; Skidmore 1996). Jos įsigalėjimą rodo tuo metu ten buvęs populiarus posakis, kad žmonės turi tokį pasirinkimą: „važiuoti autobusu" (aktyviai dalyvauti korupcijoje) arba „bėgti šalia autobuso" (būti stebėtojais, nesikišančiais į sistemą). „Stovėjimas priešais autobusą" (pranešinėjimas apie korupciją ar priešinimasis jai) nebuvo perspektyvus pasirinkimas (Manion 1996b). Skandalo, į kurį buvo įsivėlęs aukšto rango policijos pareigūnas, paskatintas veikti gubernatorius 1974 metais įsteigė Nepriklausomą antikorupcinę komisiją (NAK). Ji atsiskaitydavo tik gubernatoriui ir buvo nepriklausoma nuo policijos. NAK pareigūnams buvo mokama daugiau negu kitiems valdininkams ir jiems negrėsė perkėlimas į kitus departamentus. Nė vienas NAK darbuotojas negalėjo būti atleistas už tai, kad tyrė aukštesnio rango pareigūno veiklą. Šiai komisijai buvo suteikta teisė tirti korupcijos atvejus ir įsivėlusiuosius į juos patraukti į teismą, rekomenduoti teisinius ir administracinius pakeitimus korupcijos paskatoms mažinti, pradėti gyventojų švietimo kampaniją (Klitgaard 1988: 98–121; Manion 1996b; Quah 1995; Rahman 1986: 144–146; Skidmore 1996).

Naująja strategija aiškiai pavyko pakeisti piliečių nuomones ir lūkesčius. Pasitikėjimą naująja institucija rodė skundų padaugėjimas ją įsteigus ir tai, kad daug tų skundų buvo ne anoniminiai. Be nepriklausomybės suteikimo šiai institucijai, valdžios atsidavimą reformai rodė tai, kad NAK vadovauti buvo paskirtas neabejotino sąžiningumo žmogus ir kad buvo pradėta nuo „didžiųjų tigrų" tyrimo ir patraukimo atsakomybėn (Klitgaard 1988; Manion 1996b). Tačiau pastangos apsivalyti nuo korupcinių sindikatų pačioje policijoje susilaukė protestų ir NAK turėjo atsitraukti, suteikdama amnestiją nusižengimams, padarytiems iki 1997 metų sausio 1 d. Ši nesėkmė jai pakenkė, bet NAK sugebėjo atsigauti, energingai imdamasi gyventojų švietimo veiklos. Viešosios nuomonės tyrimai, vykdyti 1977–1994 metų laikotarpiu, rodo, kad

visuomenė korupcijos gyvavimą įsisąmonino ankstyvuoju NAK veiklos laikotarpiu. Netiesioginiai įrodymai rodo, kad korupcija faktiškai mažėjo didėjant žmonių suvokimui, kad ji egzistuoja (Manion 1996b).

Dabar, kai Honkongas vėl susijungė su Kinija, NAK ateitis neaiški, o verslo galimybės kontinentinėje Kinijoje padidino korupcijos teikiamą naudą. Tad iškilo pavojus, kad Honkongas vėl sugrįš prie tų korupcijos lygių, kurie buvo iki NAK įkūrimo. NAK vadovas Honkongo perdavimo Kinijai metu 1997 m. birželio mėnesį duotame interviu įrodinėjo, kad stipri NAK nepaprastai svarbi sėkmingam perėjimui ir pareiškė, kad jo organizacija ir toliau orientuosis į tris veiklos barus – baudimą, prevenciją ir švietimą.[134] Kiti nusiteikę ne taip optimistiškai, nors NAK ir toliau kėlė bylas.[135]

Singapūras yra dar vienas sėkmės pavyzdys. Tarp Azijos šalių Singapūras išsiskiria kaip palyginti švarus miestas verslui. Korupcija pasitaiko, bet nėra endemiška. Tačiau kolonijiniais laikais ji buvo labai išsikerojusi. Tai kaip Singapūrui pavyko padaryti tokį šuolį? Tuoj po Antrojo pasaulinio karo pareigūnai buvo prastai apmokami ir nepakankamai prižiūrimi. Kyšininkavimas buvo išsikerojęs policijos departamente (Quah 1989, 1994). Kai 1959 metais valdžią paėmė Liaudies veiksmų partija (LVP), kovą su korupcija ji paskelbė prioritetiniu tikslu. Kaip savo strategijos sudėtinę dalį LVP vyriausybė padidino jau buvusio Korupcijos tyrimų biuro (KTB) įgaliojimus. Nuo 1970 metų jis buvo tiesiogiai pavaldus ministro pirmininko kanceliarijai. Jo veikla buvo sėkminga (Rahman 1986: 149–152), tačiau ir jis susiduria su kai kuriomis iš tų problemų, su kuriomis tenka susidurti NAK Honkonge. Atrodo, kad KTB nėra tikrinamas kitų organizacijų ir kaltinamieji korupcija kartais patys kaltindavo šią organizaciją už diktatorišką elgesį, pažeidžiantį jų teises (Quah 1989).

Taigi Singapūre reikalaujama, kad ministerijos tikrintų savo darbo praktiką, siekdamos mažinti korupcijos paskatas. Strategi-

[134] „Honkongo antikorupcijos vadas nustato veiklos srities ribas", *Financial Times*, 1997 m. birželio 6.

[135] „Honkongas: daugėja pranešimų apie korupciją", *Financial Times*, 1998 m. liepos 9.

jos apima vilkinimo mažinimą, pareigūnų rotaciją, priežiūros didinimą. Šalis mažina korupcijos paskatas dideliais atlyginimais, premijomis ir geromis darbo sąlygomis, suinteresuodama pareigūnus branginti savo vietas. Siekiama, kad atlyginimų kompleksas prilygtų egzistuojančiam privačiame sektoriuje (Klitgaard 1988: 122–133; Quah 1989, 1994, 1995).

Tiek Honkonge, tiek Singapūre persilaužimas kovoje su korupcija buvo pasiektas derinant viršūnių įsipareigojimus, patikimą įstatymų įgyvendinimą, vykdomą nepriklausomos organizacijos, veikiančios pagal griežtus nuostatus, ir valdymo aparato reformą. Iki Honkongo susijungimo su Kinija NAK buvo labiau suvaržyta, negu Singapūro biuras tikrinimo komitetų ir nepriklausomos teismų sistemos. Ryžtinga, nepriklausoma antikorupcinė organizacija gali būti galingas įrankis, kol ji atstovaus patikimiems ilgalaikiams įsipareigojimas ir sugebės išvengti piktnaudžiavimo ja politiniais tikslais.

Kartais sėkmė lydi ir labiau specializuotų antikorupcinių organizacijų kūrimą konkrečios valdžios sistemos stebėjimui. Pavyzdžiui, Mokyklų statybos valdyba Niujorke įsteigė vidinę agentūrą, suteikdama jai tam tikrą nepriklausomybę atskleisti korumpuotus rangovus ir siūlyti vidines reorganizacijas korupcijai mažinti. Ši hibridinė forma ne tik sutelkia dėmesį į įstatymų įgyvendinimą atskleidus nusikalstamus faktus, bet ir padeda projektuoti vidaus kontrolės sistemas. Nors kai kurie kritikai mano, kad ši organizacija buvo pernelyg griežta ir įkyri, Mokyklų statybos valdybai ji tikriausiai atsipirko, sutaupydama miesto biudžetui daug milijonų dolerių.[136] Šis eksperimentas rodo, kaip gerai yra nepriklausomos prokurorinės įstaigos privalumus sujungti su valstybinės įstaigos viduje glūdinčiomis priežiūros galimybėmis. Šis pasirinkimas susijęs su sudėtingomis kooptavimo išvengimo problemomis, tačiau teikia vilčių, kad bus įmanomos struktūrinės reformos, pranokstančios Honkongo ir Singapūro institucijų galimybes.

[136] Thacher (1995); „Niujorkas gerina kontrolės įstaigas", *New York Times*, 1996 m. kovo 14. Kritišką požiūrį išreiškė: Anechiarico and Jacobs (1997: 129, 136-137).

Nepriklausomos antikorupcinės organizacijos yra populiarus reformistinis pasiūlymas besivystančioms šalims. Be Honkongo ir Singapūro, panašias institucijas turi daug kitų jurisdikcijų, tokių kaip Malaizija, Botsvana, Malavis ir Naujojo Pietų Velso valstija Australijoje (Skidmore 1996). Tačiau net Honkongo NAK turi probleminių aspektų. Valdant Didžiajai Britanijai, NAK atsiskaitinėjo tik gubernatoriui. Bet antikorupcinę komisiją, atsiskaitančią autokratiniam valdovui, galima panaudoti kaip represijų įrankį prieš politinius oponentus, ir net NAK nebuvo apsaugota nuo tokių kaltinimų. Sistemoje, mažiau gerbiančioje įstatymų valdžią, plačiais NAK įgaliojimais gali būti piktnaudžiaujama.[137] Honkonge NAK tikrino daug priežiūros komitetų ir nepriklausoma teismų sistema, bet, nepaisant to, ten kartais kildavo skandalų (Skidmore 1996). Tokios organizacijos galios apribojimu gali būti ir reikalavimas, kad ji atsiskaitytų ne aukščiausiam pareigūnui, o įstatymų leidėjams, taip kaip tai daro Vyriausioji finansų kontrolės valdyba Jungtinėse Valstijose.

Kita potenciali problema yra nepakankamas struktūrinių reformų akcentavimas. Pavyzdžiui, vairuotojo pažymėjimo gavimo procedūra Honkonge tapo labai ilga ir gremėzdiška. NAK nustatė, kad, siekiant pažymėjimą gauti greičiau, buvo duodami kyšiai. Nors į NAK įgaliojimus įeina korupcijos paskatų mažinimo būdų rekomendavimas, ši organizacija daugiau pastangų skyrė įgyvendinti įstatymams, nukreiptiems prieš korumpuotus vairuotojus ir pareigūnus, o ne biurokratinės sistemos reformai, kad vairuotojo teisių išdavimas būtų supaprastintas (Skidmore 1996). Iš antikorupcinės politikos nebus didesnės naudos, jei ji paliks galioti apribojančius įstatymus ir gremėzdiškus procesus, gimdančius visų pirma paskatas kyšininkavimui. Antikorupcinė organizacija turi būti tik dalis platesnės strategijos, apimančios labiau fundamentines reformas, papildančias įstatymų įgyvendinimo programas.

[137] Antikorupcinės organizacijos, kaltinamos veikiau reformos stabdymu, o ne jos rėmimu, pavyzdys pateikiamas straipsnyje „Kenijos mokesčių pareigūnų areštas gali sutrikdyti finansinę pagalbą iš užsienio", *Financial Times*, 1998 m. liepos 25-26.

## Atvirumas ir atskaitomybė

Visuomenė gali būti svarbi kliūtis vyriausybės siekimui savavališkai naudotis valdžia. Tačiau ši kliūtis gali veikti tik jei vyriausybė teikia informaciją apie savo veiksmus. Piliečiai privalo turėti patogias priemones skundams pateikti ir turi būti saugūs nuo galimų represijų. Žinoma, ir vyriausybės pareigūnai turi būti suinteresuoti atsakinėti į tokius skundus. Visuomenės spaudimas gali reikštis dviem pagrindiniais būdais: piliečių grupių kolektyviniais skundais dėl vyriausybės bendrųjų trūkumų ir protestais, reiškiamais atskirų piliečių dėl to, kaip su jais elgiamasi valstybinėse įstaigose. Tiek kolektyviniai, tiek individualūs būdai gali prisidėti prie valdžios struktūrų reformos spartinimo.

### *Informacija ir auditas*

Bet kurio skundų tipo prielaida yra informacija. Dažnai nepakankamai vertinama svarba plakatų, reklaminių lapelių ir vaizdajuosčių, informuojančių žmones apie tai, ko jie gali tikėtis iš sąžiningų pareigūnų ir kaip pateikti skundus. O juk daugeliu atvejų tokia informacinė medžiaga kaip tik ir yra pirmoji proga paprastiems piliečiams sužinoti, kad jie turi teisių pasipriešinti piktnaudžiaujantiems valdžios organams.

Be pagrindinės informacijos apie oficialius elgesio standartus, piliečių aktyvistams reikia ir platesnės, išsamesnės informacijos. Vyriausybė turi pasakyti jiems, ką daro, skelbiamomis suvestinėmis sąmatomis, duomenimis apie mokesčių surinkimą, įstatymus ir teisės normas bei įstatymų leidybos organų darbus. Išsivysčiusiose šalyse tokios praktikos yra standartinis dalykas, tačiau daugelyje besivystančių šalių jų labai stokojama.[138] Buvusios kolonijos dažnai naudoja sistemas, kurias joms buvo primetę kolonizatoriai; jos gali atitikti vietos sąlygas, bet gali ir neatitikti. Finansinius duomenis turi audituoti ir skelbti nepriklausomos įstaigos, tokios kaip Vyriausioji finansų kontrolės valdyba (VFKV)

[138] Valstybės išlaidų tvarkymo sistemų visame pasaulyje apžvalgą ir analizę pateikia: Premchand (1993).

Jungtinėse Valstijose arba Audito komisija Didžiojoje Britanijoje (United Kingdom 1993, 1994, 1996). VFKV prižiūri federalinę vykdomąją valdžią, bet atsiskaito tiesiogiai Kongresui. Ji sprendžia kontraktų ginčus, reguliuoja Jungtinių Valstijų vyriausybės sąskaitas, sprendžia valstybės ar valstybei pateiktus reikalavimus, renka informaciją Kongresui ir teikia jam rekomendacijas.[139] Britų audito komisija audituoja tiek vietos valdžios organus, tiek ir Nacionalinę sveikatos apsaugos tarnybą ir atsiskaito šalies vyriausybei. Abi institucijos yra nepriklausomos nuo valdžios įstaigų, kurias jos audituoja, – tai būtina sąlyga patikimumui. Į savikontrolę žiūrima su įtarimu, nes valstybinė įstaiga, atskleidžianti pažeidimus ir apie juos pranešanti, gali nukentėti nuo neigiamų to pasekmių. Taigi jos turi nedaug paskatų atidžiai stebėti savo darbuotojų elgesį.

Visose demokratinėse šalyse įstatymų leidybos organai gali vaidinti svarbų vaidmenį tikrinant vykdomosios valdžios išlaidas. Prezidentinėse sistemose parlamentiniai komitetai, kuriems Jungtinėse Valstijose padeda VFKV, gali užtikrinti nuolatinę priežiūrą. Vestminsterio tipo parlamentinėse sistemose panašias funkcijas atlieka Valstybės sąskaitų komitetai (VSK), kuriems dažnai vadovauja kuris nors iš opozicijos lyderių parlamente.[140] Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje VSK 1994 metais išleido pranešimą, kuriame įrodinėjo, kad administravimo ir finansų sistemose yra rimtų trūkumų, dėl kurių pinigai buvo leidžiami netaupiai ir netinkamai (Doig 1996: 174). Ir priešingai, VSK Kenijoje, kaip ir pats parlamentas, buvo susiskaldžiusi politiškai ir nesugebėjo veikti

[139] Abikoff (1987); Tiefer (1983). 1980 metais VFKV gavo teisę kelti bylas vykdomajai valdžiai, kad užtikrintų reikalavimų teikti informaciją laikymąsi. Tokiai įstatymo pataisai priešinosi Teisingumo ministerija ir ji taip ir liko ginčytina. Teismo procesas „Bowskeris prieš Synarą", 106 S. Ct. (JAV Aukščiausiojo teismo nutarčių rinkinys) 3181 (1986), apribojęs VFKV teises į „vykdomąsias" funkcijas, motyvuojant tai valdžios funkcijų atskyrimu, šios problemos neišsprendė.

[140] Didžiojoje Britanijoje pirmasis Valstybės sąskaitų komitetas buvo sudarytas Bendruomenių rūmuose 1862 metais kaip nuolatinis komitetas Didžiosios Britanijos vyriausybės valstybinėms sąskaitoms tikrinti. Tas komitetas greit tapo britų valdymo sistemos pripažintu elementu (Chester 1981: 218-219, 370).

kaip stipri atsvara vykdomajai valdžiai (Kibwana, Wanjala, and Okech-Owiti 1996: 76, 92–93, 157–158).

Tiek Jungtinėse Valstijose, tiek Vestminsterio tipo demokratinėse santvarkose opozicijos politikų dalyvavimas priežiūroje reiškia, kad tikrinimas turės politinį niuansą. Nors pretekstas gali būti apskaitos dokumentai, visgi debatams vis tiek turės įtakos politiniai faktoriai. Nors taip ir turi būti gerai veikiančioje demokratinėje santvarkoje, vargu ar tai galima laikyti nešališku būdu nusižengimams atskleisti. Jei baudžiamosios teisės pažeidimai lieka neatskleisti, tai turi būti nešališka prokuratūros ir teismų sistema įtarimams ištirti.

Daugelyje šalių šalutinei kontrolei trukdoma dėl to, kad aukščiausiems pareigūnams ir ministrams prieinamos neaudituotos, slaptos lėšos. Tos lėšos visame pasaulyje yra tarsi kvietimas korupcijai.[141] Jungtinėse Valstijose valstybės saugumo įstaigų, tokių kaip Centrinė žvalgybos agentūra, biudžetai neskelbiami.[142] Priežiūrą vykdo specialus Kongreso komitetas – taigi priežiūros lygis aukštesnis negu daugelyje kitų šalių, kur pareigūnai iš esmės gali nevaržomai savo nuožiūra leisti slaptos sąskaitos lėšas. Pavyzdžiui, iki 1989 metų Jungtinė Karalystė paprasčiausiai atsisakydavo oficialiai pripažinti, kad turinti žvalgybos tarnybą (Shpiro 1998). Brazilijoje, kai prezidentui Collorui Kongrese buvo iškelta apkalta, stebėtojams kėlė nerimą tai, kad jo sąjungininkai stengėsi slaptas vyriausybės lėšas panaudoti kongresmenams papirkti, kad tie priimtų palankų nuosprendį (Geddes and Ribeiro Neto 1992).

Kartais vyriausybė surenka daug informacijos apie savo pačios veiklą, tik paprastai jos neskelbia. Tokiais atvejais įstatymai, suteikiantys piliečiams teisę prieiti prie tos informacijos, gali būti svarbi visuomenės efektyvios priežiūros prielaida. Jungtinėse

[141] Pavyzdžiui, Venesueloje prezidentas Carlosas Andresas Perezas atsistatydino dėl kaltinimų, kad ne tam, kam derėjo, panaudojo 17 mln. dolerių iš tokios slaptos sąskaitos lėšų (Little and Herrera 1996: 268).

[142] Gresiant reikalavimui pagal Informacijos laisvės įstatymą, Jungtinių Valstijų Centrinė žvalgybos valdyba 1997 m. spalio mėnesį išleido trumpą dokumentą, kuriame nurodė, kad jos biudžetas 1996 metais buvo 26,6 mlrd. dolerių. „JAV pirmą kartą atskleidžia savo šnipinėjimo biudžetą", *New York Times*, 1997 m. spalio 16.

Valstijose šį vaidmenį atlieka Informacijos laisvės įstatymas, o Europos Sąjunga turi direktyvą, reikalaujančią, kad jai priklausančios šalys išleistų tokius įstatymus, liečiančius informaciją apie aplinką.[143] Šis įstatymas leidžia piliečiams gauti vyriausybės informaciją be įrodymų, ar jiems jos tikrai reikia. Jie gali reikalauti tos informacijos kaip visuomenės nariai be įrodymų, kad bus paveikta jų asmeninė padėtis. Išimtys apsaugo asmeninio gyvenimo neliečiamumą, tarnybinius memorandumus ir tebevykstančių baudžiamųjų bylų neliečiamumą.

Jungtinėse Valstijose, jei tik tai nesusiję su šalies saugumu, įstatymų leidėjų svarstymai yra atviri visuomenei, kaip ir daugelis vykdomosios valdžios posėdžių bei svarstymų. Daugianarių įstaigų atveju vyriausybė įstatymu, reikalaujančiu, kad valdžios įstaigos ir žinybos leistų visuomenei dalyvauti jų posėdžiuose ar susirinkimuose, leidžia piliečiams dalyvauti visuose susirinkimuose, kuriuose yra pakankamas priimti sprendimus kvorumas (5 JAV įstatymų sąvadas § 552b). Kai kurie šio įstatymo kritikai reikalauja, kad atviri susirinkimai būtų padaryti naudingesniais, plačiau skelbiant apie juos ir pateikiant reikiamą medžiagą apie svarstomus klausimus. Kiti įrodinėja, kad šis įstatymas trukdo tų įstaigų svarstymo procesams (May 1997). Tačiau net kritikai palaiko reikalavimą, kad balsavimai ir kiti svarbių sprendimų priėmimai būtų daromi atviruose susirinkimuose.

Nors tik nedaug šalių kopijuoja amerikiečių įstatymus, reikalaujančius atskleisti informaciją ir rengti atvirus susirinkimus, visgi pats pagrindinis visuomenės poreikis reiškiasi visur. Problemos esmę sudaro visuomenės teisė pateikti informaciją vykdomajai valdžiai, sužinoti sprendimų priežastis ir pažymėti tuos, kuriems korupcijos ir favoritizmo poveikio tikimybė yra didžiausia.[144]

[143] Amerikiečių įstatymas išdėstytas 5 JAV įstatymų sąvado 552§. Europos Sąjungos direktyva yra 90/313/EEC, 1990 OJ (L 158) 56-58. Žr. taip pat: Rose-Ackerman (1995a: 113-115).

[144] Verta dėmesio Japonijos patirtis. Japonijoje nėra valstybinio informacijos laisvės įstatymo, tačiau daugelis vietinio ir prefektūrų lygio valdžios įstaigų yra išleidusios informacijos atskleidimo potvarkius. Jie suteikia piliečiams teisę reikalauti iš jų informacijos ir imtis teisinių priemonių, jei tie reikalavimai nebus patenkinti. Piliečiai ir žiniasklaidos priemonės pasinau-

Tačiau iš informacijos laisvės įstatymo bus maža naudos, jei vyriausybė nesurinks daug informacijos. Daugelis šalių pirma turi sutvarkyti savo informacijos sistemas, parengti skelbimui svarbiausius dokumentus ir užtikrinti visuomenės priėjimą prie kitos nepaskelbtos medžiagos. Panašiai ir iš atvirų susirinkimų taisyklės bus maža naudos, jei oficialus įstatymas bus suformuluotas taip miglotai, kad juo nebus galima pateisinti jokio sprendimo.

*Žiniasklaida ir viešoji nuomonė*

Netgi ta valdžia, kuri viską gerai užrašinėja ir pateikia visuomenei, galės veikti nebaudžiamai, jei niekas nepasistengs išanalizuoti turimą informaciją, ar jei išanalizavusieji bijos pasakyti savo nuomonę. Yra trys atskaitomybės būdai. Jei tikslas yra priversti valdžią veikti visuomenės interesais, tai bus svarbus žiniasklaidos ir organizuotų grupių vaidmuo. Jei tikslas yra valdžios atskaitomybė atskiriems piliečiams, tai reikia nustatyti būdus jų skundams pateikti. Visais trimis atvejais – žiniasklaidos, grupių ir atskirų piliečių – egzistuoja baimės problema. Jei valdžios pareigūnai ar jų neoficialūs sąjungininkai baugina atvirai pasisakančius ir priekabiauja, tai oficialios atskaitomybės struktūros netenka prasmės.

Žiniasklaidos priemonės gali palengvinti viešą svarstymą, jei jos yra privačios ir gali laisvai kritikuoti valdžią, nebijodamos represijų. Net nedemokratiški valdovai tikriausiai yra jautrūs viešajai nuomonei, jei tik jie nori išvengti pilietinių neramumų. Taigi laisvoji spauda yra svarbus stabdys, ypač nedemokratinėse šalyse, neturinčiose kitokių priemonių apriboti politikams ir biurokratams. Ir jei rinkimai yra svarbūs, žiniasklaidos vaidmuo tampa lemiamas.

Nominalios spaudos laisvės nepakaks, jei dauguma žiniasklaidos priemonių bus susijusios su politinėmis partijomis. Italijoje

dojo tuo atskleisti, kaip viešųjų darbų lėšos naudojamos rengti vakaronėms, kuriose vietos valdžia linksmina centrinės valdžios pareigūnus. Rezultatas buvo tas, kad 22 vietinės valdžios pranešė 30 ir daugiau procentų sumažinančios tiems tikslams skiriamas lėšas, o 14 - sumažinančios 10 ir daugiau procentų (Boling 1998: 8-12).

apie korupciją pradėta plačiai kalbėti tik kai Italijos spauda ėmė darytis labiau nepriklausoma nuo politinės sistemos (Giglioli 1996: 386). Valdžia taip pat gali laikyti spaudą savo įtakoje per reklamą, spausdinimo sutartis ir išmokas žurnalistams. Pavyzdžiui, Meksikoje laikraščiai buvo kontroliuojami šiais metodais. Kitas subtilus kontrolės būdas yra nekreipti dėmesio į redaktorių bei žiniasklaidos kompanijų mokesčių įsiskolinimus, pasiliekant teisminio persekiojimo galimybę kaip gąsdinimo priemonę.[145]

Daugelyje šalių ribojantys apšmeižimo įstatymai suteikia pareigūnams specialią apsaugą (Pope 1996: 129–141; Tucker 1994; Vick and Macpherson 1997: 647). Tai tikra priešingybė tam, ko iš tikrųjų reikia. Politikus ir kitus valstybinius veikėjus apšmeižti turi būti sunkiau, o ne lengviau negu privačius asmenis. Politikai neturi būti apsaugoti nuo kaltinimų korupcija, ir įtarimai apšmeižimu turi būti nagrinėjami kaip civilinės, o ne kaip baudžiamosios bylos. Bent jau šioje srityje Jungtinės Valstijos duoda puikų pavyzdį savo įstatymu, užtikrinančiu, kad apšmeižti valstybės veikėjus būtų sunkiau negu privačius asmenis ir pagal kurį apšmeižimas traktuojamas kaip civilinis nusižengimas. Esantieji visuomenės dėmesio centre prisiėmė visuomenės atidaus tikrinimo pavojų ir jie turi galimybę pasinaudoti žiniasklaida kaltinimams atremti (Vick and Macpherson 1997: 650). Panašiai politinių debatų dalyviai Vokietijoje atsisako dalies garbės ir orumo įžeidimo įstatymo teikiamos apsaugos, o Nyderlandai turi visuomenės vei-

[145] Straipsnyje „Tai atsitiko Monterėjuje", *The Times*, 1991 m. lapkričio 29, svarstomas laikraščio redaktoriaus atsistatydinimas po to, kai jo laikraštis patyrė spaudimą – valdžia nustojo spausdinti jame savo reklaminius skelbimus ir nutraukė spausdinimo kontraktus. Straipsnyje „Meksikos tyrimas", *Financial Times*, 1993 m. lapkričio 10, svarstomos tokios praktikos, bet tvirtinama, kad kai kurie laikraščiai išsaugojo savo nepriklausomybę. Kai Meksike 1996 metais už vengimą mokėti mokesčius buvo areštuotas vyriausias redaktorius, jis pareiškė, kad tai atsakas į to laikraščio ką tik paskelbtą nepriklausomybę. Mokesčių institucijos tvirtina, kad tas redaktorius aiškesnę poziciją užėmė tik po to, kai tyrimas buvo pradėtas (*Mexico Business Monthly*, 1996 m. spalio 1). Jis galų gale buvo pripažintas nepadariusiu kriminalinio nusikaltimo ir 1997 metais jam buvo uždėta tik simbolinė bauda (Reuters Financial Services, 1997 m. vasario 26; *Miami Herald*, 1997 m. rugpjūčio 27).

kėjų apsaugą (ten pat: 651). Kitur kaip rimtas atgrasantis faktorius veikia grasinimas iškelti bylą. Didžiojoje Britanijoje visuomenės veikėjų apsaugos nėra. Kai kas tvirtina, kad jos apšmeižimo įstatymas atgraso nuo kritinių pranešimų apie problemas, turinčias įtakos visuomenės interesams (ten pat: 627, 649–650). Stipraus apšmeižimo įstatymo šiurpinančio poveikio ypač ryškus pavyzdys yra Singapūras, kur aukščiausio rango politikai aktyviai bylinėjosi su žiniasklaida ir su politiniais oponentais.[146] Jordanijoje 1998 metų įstatymas draudžia skelbti naujienas, kurios, kaip manoma, įžeidžia karalių ar karališkąją šeimą.[147] Lotynų Amerikoje dažnai numatoma baudžiamoji, o ne civilinė atsakomybė.[148]

Tačiau neturtingose šalyse, kur didelis neraštingumas, žiniasklaida gali atlikti tik ribotą vaidmenį. Daugelio žmonių išsilavinimo lygis žemas ir jie mažai supranta valdžios veiksmus. Iš to reformuotojai gali padaryti dvi išvadas. Pirma, vyriausybė arba nepriklausomos privačios organizacijos gali parengti švietimo programas, kurios padėtų žmonėms suprasti, ko jie turėtų laukti iš teisėtos valdžios. Dalis kyšininkavimo žemame lygyje atsiranda dėl to, kad žmonės mano turį atsidėkoti už jiems palankius viršininkų sprendimus (Pasuk and Sungsidh 1994). Piliečiai gali nė nežinoti, kad pareigūnai privalo jiems kažką daryti be kyšio.

Antra, vyriausybei reikia priemonių neturtingųjų ir jiems artimų grupių bėdoms nustatyti, nebaudžiant jų už atvirą pasisakymą. Čia gali padėti laisvoji žiniasklaida, jei tik ji gali paremti žmonių požiūrių tyrimų skelbimą. Net jei žiniasklaidos vaidmuo informuojant žmones apie tai, ką vyriausybė daro, bus ribotas, ji gali pasakyti vyriausybei, ką žmonės galvoja ir su kokiais sunkumais paprasti žmonės susiduria turėdami reikalų su biurokratais.

[146] Žr. straipsnius „Singapūro vadovams priteista 5,6 mln. dolerių šmeižimo žalai atlyginti", *Financial Times*, 1997 m. gegužės 30; „Singapūro vadovas laimi šmeižimo bylą", *Financial Times*, 1997 m. rugsėjo 30; „Nuostatų atmetimas: PAP pradeda opozicijos lyderių teisinį apšaudymą", *Far Eastern Economic Review*, 1997 m. kovo 6.

[147] „Jordanija: cenzūra", *The Economist*, 1998 m. rugsėjo 12. Vyriausybė tvirtina, kad šis įstatymas nekelia pavojaus žodžio laisvei ir bus taikomas atlaidžiai.

[148] „Ar Meksikoje spauda laisva, ar tik laisvai elgiasi savo iniciatyva?", *New York Times*, 1996 m. lapkričio 23.

### *Privačios asociacijos ir nepelno organizacijos kaip permainų veiksniai*

Laisvoji žiniasklaida, turinti gerą priėjimą prie vyriausybės informacijos, tikriausiai nebus pakankamas korupcijos ribojimo faktorius, ypač autokratijos sąlygomis. Žiniasklaida gali sutelkti dėmesį į ryškius skandalus ir realiai nesidomėti reformomis, kurios sumažintų istorijų apie korupciją srautą. Atskiri piliečiai ir grupės turi daryti spaudimą, reikalaudami permainų. Atskiri piliečiai susiduria su gerai pažįstama nepelnytai besinaudojančių privilegijomis problema. Informacija gali būti prieinama, bet niekas gali neturėti paskatų į ją pažvelgti. Tiriančių žurnalistų atskleidžiami skandalai gali kelti pasipiktinimą, bet ne kokius nors veiksmus.

Čia padės įstatymai, palengvinantys privačių asociacijų ir nepelno bendrovių steigimą. Tai palengvins kurti stebėjimo grupes, tokias kaip „Tarptautinis skaidrumas" („Transparency International") – tarptautinė nepelno organizacija, nusitaikiusi į korupcijos mažinimą ir turinti skyrius beveik penkiasdešimtyje šalių (Transparency International 1998). Tos vietinės organizacijos užsiima plačia veikla, įskaitant dalyvavimą Sąžiningumo seminaruose, rengiamuose padedant Pasaulio banko Ekonominės plėtros institutui ir kai kurioms dvišalės pagalbos institucijoms. Tokie seminarai įvyko Tanzanijoje, Ugandoje, Malavyje ir Jordanijoje. Juose susirenka suinteresuoti žmonės iš valstybinio ir privataus sektorių apsvarstyti korupcijos problemos. Susirinkime Tanzanijoje 1995 metais buvo pareikalauta, kad aukščiausio rango pareigūnai atskleistų savo ir savo šeimų turtą, ir buvo įsteigta Korupcijos tyrimo prezidentinė komisija (Tanzania 1996).

Kai kurios vyriausybės, būgštaudamos, kad nevyriausybinės organizacijos (NVO) nebūtų panaudotos stebėjimo, sekimo tikslams, apriboja jas arba labai pabrangina jų organizavimą. Oficialūs teisiniai apribojimai gali būti dideli, o organizacijų nariai gali būti sekami ir prie jų priekabiaujama. Pavyzdžiui, „Tarptautinis skaidrumas" patyrė, kad steigti skyrius besivystančiose šalyse gali būti sunku, net jei vietos gyventojai labai nori juos organizuoti. Kai kuriose šalyse tokie skyriai kelerius metus negauna oficialaus

jų steigimo akto.[149] Net po įregistravimo nepelno organizacijos gali susidurti su varginančiais oficialaus pranešinėjimo reikalavimais. Tačiau praktikoje tokios taisyklės daugelyje šalių mažai ką tereiškia, nes valstybė stokoja galimybių jas įgyvendinti. Kartais kaip tik tas valstybės neefektyvumas gali tapti laisvės šaltiniu (Bratton 1989: 577–578).

Kita problema yra kooptavimas. Kai kurios nepelno organizacijos organizuoja ir vykdo plėtros programas neturtingiesiems. Jas finansuoti gali valstybė arba valstybės valdomi pagalbos fondai. Taigi jau pats jų egzistavimas priklauso nuo bendradarbiavimo su valstybinės valdžios institucijomis. Dėl to jos gali nenorėti atvirai kritikuoti pareigūnus (ten pat: 1989: 578–579). Siekiant išvengti tokių įtampų, prisiimanti antikorupcinį vaidmenį NVO turėtų vengti dalyvavimo paslaugų teikime. Pietų Azijoje ir Afrikoje daugelis nepelno organizacijų, teikiančių paslaugas neturtingiesiems, yra visiškai ar iš dalies finansuojamos vyriausybių. Ir priešingai, Lotynų Amerikoje nepelno organizacijų santykiai su vyriausybe kartais priešiškesni (ten pat: 1989: 584). Taigi pirmuosiuose dviejuose regionuose antikorupcines grupes reikės kurti iš naujo atskirai nuo esamų organizacijų, o Lotynų Amerikoje gali geriau tikti jau esančios grupės.

Nepelno organizacijos taip pat gali vykdyti ir skelbti viešosios nuomonės tyrimus, atskleidžiančius žmonių požiūrį į valdžios paslaugas. Pionierišką tokios rūšies darbą atliko Viešųjų reikalų centras Bangalūre, Indijoje (Mohn 1997; Paul 1995). Vieno iš jo tyrimų objektas – miesto paslaugų tiekimas lūšnynų gyventojams penkiuose miestuose. Nors išaiškintų kyšininkavimo atvejų paplitimas tuose miestuose buvo nevienodas, visgi šis reiškinys apskritai buvo labai paplitęs visur. Paslaugų teikimo rajonuose kuo labiau buvo išplitusi korupcija, tuo mažesnis buvo komunalinių

[149] Pavyzdžiui, lyginant „Tarptautinio skaidrumo" 1995 ir 1998 metų metines ataskaitas matyti, kad keli jos skyriai, 1994 metais apibūdinti kaip „kuriami", 1998 metų pavasarį vis dar tebepriklausė tai pačiai kategorijai, o dar kelių rangas net nusmuko iki „valstybinių kontaktų" kategorijos (Transparency International 1995, 1998). Tačiau metinėse ataskaitose neatskiriami teisiniai sunkumai nuo paprastų žmonių paramos nebuvimo. Prie šalių, kuriose šios organizacijos skyrių formavimas užsitęsė, galima priskirti Mongoliją, Namibiją, Nyderlandus, Pietų Korėją, Šri Lanką ir Švediją.

paslaugų tarnybų gebėjimas ar noras spręsti klientų problemas. Ekonominės plėtros institutas taip pat organizavo kelis tyrimus ir gavo naudingų modelių. Tokie tyrimai yra geras būdas nustatyti korupcijos poveikį neturtingiesiems, kurie priešingu atveju turėtų mažai galimybių skundams pateikti.

Šalyse su sąžininga ir nepriklausoma teismų sistema atsiranda kita galimybė netiesiogiai kontroliuoti korupciją. Privatiems asmenims ir grupėms gali būti suteikta teisė kelti bylas, kurios priverstų laikytis apmokestinimo ir reguliavimo įstatymų. Tokių bylų tikslas yra ne atskleisti kyšininkavimą, o pasiekti, kad būtų laikomasi esminės materialinės teisės. Korupcijos įrodymų pateikti nereikia. Daugiausia dėmesio turi būti skiriama apmokestinimo ir reguliavimo įstatymų pažeidimams.

Jungtinėse Valstijose federalinis kyšininkavimo įstatymas nenumato privačių asmenų teisės veikti [*Ray v. Proxmire,* 581 F.2d 998 (1978)], tačiau daugumoje JAV aplinkos apsaugos įstatymų yra aiškūs punktai piliečių ieškiniams, leidžiantys privatiems ieškovams kelti bylas aplinkos teršėjams, kad jie laikytųsi įstatymų. Jei jie laimi tokias bylas, tai ieškovai gauna teršėjų įsipareigojimus laikytis įstatymų, bet žalos atlyginimo negauna (Rose-Ackerman 1995b: 319). Pagal geriausiai žinomą versiją atskiri asmenys ir viešosios suinteresuotųjų grupės paduoda į teismą tuos, kurie pažeidžia aplinkos apsaugos agentūros taisykles ar potvarkius. JAV įstatymai dažnai palengvina tokių bylų kėlimą, reikalaudami, kad reguliuojamos firmos pateiktų duomenis apie aplinkos teršimą ir apmokėtų laimėjusių bylas ar palankaus teismo sprendimo susilaukusių ieškovų teisines išlaidas. Tokios bylos sumažina iš kyšininkavimo gaunamą naudą, kadangi pašaliniai vėliau gali atskleisti neteisėtą naudą.

Indijoje ši idėja išeina už aplinkos apsaugos srities ribų. Piliečiai, nukentėję dėl neteisėtų ar despotiškų valdžios veiksmų, gali griebtis Visuomenės interesų veiksmų, patvirtinančių visuomenės kolektyvines teises. Ieškovai neprivalo rodyti tiesioginio konkretaus pakenkimo (Agarwala 1996: 174–184). Indijos Aukščiausiasis teismas patvirtino plačias paprastų piliečių teises kelti bylas, motyvuodamas tai tuo, kad „pilietiškai nusiteikę piliečiai, tikintys įstatymų valdžia, daro didelę socialinę ir teisinę paslau-

gą, palaikydami visuomeninio pobūdžio bylas. Jų negalima ignoruoti, nekreipti į juos dėmesio, vadovaujantis techniniais ar konservatyviais kriterijais..." [*Bangaire Medical Trust v. Mudappa*, 1991 A.I.R. 1902 (S.C.) (India)]. Piliečiai savo veiksmais gerokai paspaudė teismus, kad jie priverstų vyriausybę tirti aukščiausio rango pareigūnus, įtariamus korupcija.

Ir priešingai, kitos teisinės sistemos nesudaro galimybių atskiriems asmenims kelti bylas visuomeninėms vertybėms ginti. Jie turi įrodyti, kad jų teisės ar interesai iš tikrųjų buvo pažeisti, ir tik tada gauna teisę paduoti į teismą. Žinoma, kartais atskiras asmuo gali pasitarnauti visuomenės interesams, gindamas savo individualias teises, tačiau tokiose sistemose daugelis administracinių pareigų neatlikimo atvejų nepatenka į teismų veikimo sferą. Toks trūkumas būdingas ir Vokietijos bei Japonijos administracinių sprendimų nagrinėjimo teisme procesams (Fuke 1989; Rose-Ackerman 1995a). Kaip pažymi Japonijos teisės komentatorius, „kartais visapusiška administracinė veikla per ilgesnį laiką gali padaryti nepataisomos žalos visuomenei ir konkretiems asmenims, niekam nepadarydama tiesioginės, konkrečios, asmeninės ir teismingos žalos" (Fuke 1989: 232). Šiai kategorijai priklauso kai kurie korupcijos tipai, didinantys valdymo išlaidas ir mažinantys jų efektyvumą.

Ne Jungtinėse Valstijose pralaimėjusi teismo procesą šalis paprastai apmoka abiejų šalių teisines išlaidas. Amerikiečių inovacija – išlaidų vienašalis perkėlimas: privatiems ieškovams, iškėlusiems bylas valdžios įstaigoms ar aplinkos teršėjams, atlyginamos jų teisinės išlaidos, jei jie laimi bylą, bet nereikalaujama, kad jie atlygintų savo priešininkų išlaidas, jei pralaimi. Tai vertinga inovacija, kurią galima panaudoti kovai su korupcija. Įgyvendinimo atvejai duoda aiškios išorinės naudos visiems, kuriuos geriau tenkina sąžiningesnė valdžia. Nors piliečių bylų priešininkai nerimauja dėl banalių pretenzijų pertekliaus, išlaidų vienašalis perkėlimas yra tinkamas atsakas į tai. Jis duoda visuomeninėms suinteresuotųjų grupėms paskatą sutelkti dėmesį į pačias vertingiausias bylas. Jis dar turi ir tą pranašumą, kad priverčia firmas, turinčias naudos iš kyšių davimo, sumokėti didžiąją dalį išlaidų, susijusių su nukreipto prieš jas įstatymo įgyvendinimu.

Kadangi kaltinimai korupcija ir tarnybiniais nusižengimais gali būti padiktuoti keršto, tai į įstatymą galima įtraukti nuostatą, kuri visas teisines išlaidas perkeltų ant ieškovo pečių bylose, iškeltose ieškant priekabių ar norint atkeršyti, tol, kol bus galima tikėtis, kad teismai santūriai taikys tas nuostatas. Pavyzdžiui, JAV įstatymas, saugantis demaskuotojus, paprastai priteisia jiems teisinių išlaidų atlyginimą, išskyrus bylas, kurios yra „paviršutiniškos, aiškiai nepagrįstos arba iškeltos visų pirma priekabiavimo tikslais" [31 JAV įstatymų sąvado § 3730 (d)].

Šalyse su silpnais teismais ir neefektyvia valdžia reformų pastangos gali nuvilti. Kokia nors grupė žino, kad vyriausybė dirba blogai, gali dokumentais įrodyti jos nesugebėjimą atlikti savo darbą ir atvirai prieš ją protestuoja. Žiniasklaida skelbia grupės kaltinimus ir jie tampa plačių visuomenės ginčų šaltiniu. Tačiau vyriausybė gali nereaguoti. Net jei vyriausybė nepradės aktyviai gąsdinti savo kritikų, ji gali sabotuoti jų reikalavimus tol, kol protestuojančios grupės išeikvos savo energiją ir lėšas. Demokratinėje santvarkoje politinė opozicija gali padaryti korupciją rinkimų kampanijos problema. Autokratinėje santvarkoje politiniai priešininkai tikriausiai bus silpni. Antikorupcinė organizacija mažai ką tegalės padaryti, nebendradarbiaudama su šalies politine vadovybe. Čia korupcija piliečiams gali būti lengvesnė problema negu kitos prieštaringos temos, tokios kaip žemės reforma ar darbo teisės. Nors kai kurie autokratai veikia nebaudžiamai, nekreipdami dėmesio į šalies viešąją nuomonę ir išorinio pasaulio kritiką, kiti yra ne taip pasitikintys savimi ir ne tokie galingi. Tais atvejais reforma gali būti įmanoma, jei NVO stums valstybę prie permainų ir darbuosis, kad reformos vyktų.

Nepaisant to, rimtos antikorupcinės pastangos gali pareikalauti radikalaus paprastų žmonių ir valstybės santykių pertvarkymo. Piliečiai gali pagrįstai bijoti, kad jei ims skųstis, dėl to jiems asmeniškai bus tik dar blogiau. Garsesnis visuomenės balsas gali mesti iššūkį giliai įsišaknijusioms pažiūroms apie valdovų prerogatyvas. Tačiau žinoma atvejų, kai net autokratai griebdavosi reformų, kai prarastų investicijų ir ekonominio augimo išlaidos tapdavo ypač akivaizdžios. Reformų vėliavos perėmimas gali būti

vienas iš būdų autokratui išlaikyti valdžią nepaisant intensyvios kritikos.

*Individualių ieškinių keliai*

Kovai su korupcija aukštose sferose reikalingas visos šalies dėmesys jai ir reikalingos privačios organizacijos, kurios norėtų spirti vadovus keisti padėtį. Ir priešingai, apriboti korupciją žemesnėse sferose dažnai būna suinteresuoti aukščiausio rango pareigūnai, kurie gali bandyti į tas pastangas įtraukti paprastus piliečius. Tą galima padaryti ir be organizuotos piliečių veiklos, jei pavieniai piliečiai turės galimybę lengvai pateikti savo skundus nebijodami, kad korumpuoti pareigūnai ims keršyti.

Prisiminkime ankstesniame skyriuje minėtą skirtumą tarp kyšių teisės normoms apeiti ir kyšių siekiant kokios nors naudos, kuri turėtų būti suteikta nemokamai. Skundų pateikimo palengvinimas padės atskleisti tik pastarąjį korupcijos tipą. Kyšius, leidžiančius neteisėtą veiklą arba sušvelninančius teisinį reguliavimą ar mokesčių apskaičiavimą, vargu ar atskleis privatūs asmenys ir firmos, jei tik jie nebus areštuoti ir nesistengs sušvelninti jiems gresiančią bausmę. Ir priešingai, jei kyšio reikalavimai tėra sąlyga gauti tai, kas ir taip teisėtai priklauso, tai piliečiai gali su tuo nesitaikstyti, jei tik turės galimybę kreiptis į teisingą teismą.

Kad vertėtų kreiptis į teismą, teismo procesai turi būti ne tik teisingi, bet ir greiti bei efektyvūs. Ieškovas taip pat privalo turėti teisę gauti iš biurokratų informaciją apie savo bylą. Pavyzdžiui, žemės sklypų stambinimas Indijos Utar Pradešo valstijoje aiškiai buvo atliktas su palyginti žemu korupcijos lygiu. Tai pavyko pasiekti dėl atviro proceso, kuriame realiai dalyvavo visi, kuriuos tai lietė, dėl laiko apribojimo, greito ir teisingo skundų išnagrinėjimo (Oldenburg 1987).

Žmonės vargu ar ryšis skųstis, jei bijos represijų. Pavyzdžiui, Tanzanijoje 1996 metais apklausti paprasti žmonės manė, kad jei jie pasiskųs aukštesniems pareigūnams, tai jų pavardės bus atskleistos įtariamiesiems, ir tada šie ims prie jų kabinėtis ir jiems grasinti (Tanzania, Presidential Commission of Inquiry Against Corruption 1996: 65). Suprantama, kad dėl tokių būgštavimų dauguma žmonių nenorėjo pateikti skundų.

Daugelyje šalių yra parlamento kontrolieriai, kurių pareiga išklausyti pačius įvairiausius skundus, ne vien tik dėl tarnybinių nusižengimų. Jie gali padėti padidinti valdžios įstaigų atskaitomybę paprastiems piliečiams (Antoniou 1990: 68–78; Noorani 1997; Pope 1996). Todėl jie gali susilaukti didelio politikų ir biurokratų pasipriešinimo. Pavyzdžiui, Indijoje administracinės reformos komisija jau 1966 metais rekomendavo įvesti pareigas, panašias į parlamento kontrolierių, tačiau jos taip ir nebuvo įvestos (Noorani 1997). Nors ir labai gaila, nevertėtų daug ko tikėtis ir iš parlamento kontrolierių. Šie pareigūnai retai teatskleidžia didelio masto sistemingą korupciją ir paprastai neturi teisės kelti bylas. Pavyzdžiui, Pietų Afrikoje yra vadinamasis Visuomeninis globėjas, galintis tirti pareigūnų netinkamą elgesį ir pateikti ataskaitas. Jos paprastai paskelbiamos viešai. Jo įgaliojimai apima ne tik tarnybinius nusižengimus ir korupciją, bet ir tradicinius žmogaus teisių pažeidimus. Kaip ir dauguma parlamento kontrolierių, šis pareigūnas negali inicijuoti teisinių veiksmų, tačiau gali apie tokius atvejus pranešti prokuratūrai. Šiuo metu Visuomeninio globėjo įstaiga yra labai maža ir jai sunku susidoroti su dideliu skundų srautu. Neseniai pasirodžiusiame Jungtinių Tautų pranešime rekomenduojama ne tik išplėsti tokių tarnybų pajėgumus, bet ir peržiūrėti jų paskirtį, kad jos galėtų inicijuoti bendrųjų problemų plataus masto tyrimus, o ne tenkintųsi tik atsiliepimu į pavienių piliečių skundus (United Nations, High Commissioner for Human Rights 1996: 38–40). Kaip priešybę čia aprašytiems dalykams galima paminėti stipraus parlamento kontrolieriaus pavyzdį Ramiojo vandenyno salų valstybėje Vanuatu (Findlay 1997: 56–59). Čia parlamento kontrolierė, veikdama su „beveik religiniu užsidegimu" tyrė finansines suktybes, į kurias buvo įsivėlę aukščiausio rango pareigūnai, bendradarbiaujantys su savo globėjais už šalies ribų. Nors pati kontrolierė neturėjo teisės pateikti oficialių kaltinimų, aferų pagarsinimas suvaidino svarbų vaidmenį pakertant visuomenės paramą įsivėlusiems į jas.

Kai kurios valstybinės įstaigos įvedė specialias telefono linijas tiesioginiams piliečių skundams priiminėti. Didžiojoje Britanijoje daugelis vietos bendruomenių eksperimentuoja su antikorupcinėmis specialiomis telefono linijomis (United Kingdom, Audit

Commission 1993). Meksikoje pagal Viešojo administravimo modernizacijos programą sukurta panaši specialių telefono linijų sistema firmoms, prie kurių kabinėjasi inspektoriai (Mexico, Federal Executive Power 1996). Tačiau šis metodas bus sėkmingas tik jei besiskundžiantieji galės išsaugoti anonimiškumą ir nebijoti represijų. Jei telefonai nėra plačiai prieinami kaimo vietovėse ar skurdžiose miestų prieigose, tai reikia ieškoti kitų skundų rinkimo metodų. O specialios telefono linijos turi būti daugiau negu vien simbolinės. Pareigūnai – parlamento kontrolierius, įstaigų priežiūros skyriai ar teisėsaugos atstovai – turi tęsti skundų nagrinėjimą gerai matomu būdu. Kartu, jei skundai liečia atskirus asmenis, kaltinamasis privalo turėti patikimą būdą apsiginti nuo neteisingų kaltinimų. Priešingu atveju antikorupcinė kampanija gali išsigimti į privačių vendetų virtinę, kai žmonės stengsis pasitelkti valstybę savo asmeniniams nesutarimams spręsti.

Parlamento kontrolierių ir kiti skundų priėmimo mechanizmai neveiks, jei žmonės nenorės skųstis. Vienas iš būdų paskatinti turinčiuosius slaptos informacijos pasiūlyti savo paslaugas yra demaskuotojų įstatymas, apsaugantis ir atlyginantis tiems žmonėms iš valdžios įstaigų ir privačių firmų, kurie panorės tai padaryti. Aš, svarstydama įstatymų įgyvendinimą, pristačiau Amerikos įstatymus, tačiau jų platesnė vertė yra ta, kad jie atlieka katalizatorių vaidmenį. Jungtinėse Valstijose kai kurie mokslininkai abejoja, ar demaskavimas iš tikrųjų sukelia politinius pasikeitimus. Nors iš tyrimų duomenų atsakymas išplauktų skeptiškas, nesenuose tyrimuose daroma išvada, kad ankstesniame darbe dėmesys buvo sutelktas per daug siaurai į patį demaskavimo veiksmą, ignoruojant kontekstą, kuriame jis vyksta (Johnson and Kraft 1990). Svarbūs veiksniai yra žiniasklaidos vaidmuo, lobistinės grupės, siekiančios permainų, ir prijaučiantys įstatymų leidėjai svarbiausiuose postuose. Demaskuotojai, turėdami tokią paramą, gali katalizuoti didesnius permainų procesus. Šiame darbe aprašomi du sėkmingi demaskavimo atvejai JAV vyriausybėje. Vienas iš jų atskleidė piktnaudžiavimus vykdant pavojingų atliekų programą Aplinkos apsaugos agentūroje, o antrajame buvo protestuojama prieš politiką, kurią vykdė Sveikatos ir socialinio aprūpinimo ministerijos Pilietinių teisių tarnyba sergančiųjų AIDS atžvilgiu.

Abu demaskuotojai buvo policijos darbuotojai. Jie susilaukė didelio žiniasklaidos dėmesio ir panaudojo kongresmenus savo būgštavimams iškelti. Jie abu galėjo pasikliauti organizuotų suinteresuotų grupių parama savo pastangoms sustiprinti.[150] Korupcijos kontrolės srityje visuomenę sutelkti prieš korupciją yra labai svarbu, jei norima, kad demaskavimo įstatymas neapsiribotų vien tik valstybės pareigūnus ir privataus sektoriaus darbuotojus apskundusių žmonių oficialia teisine apsauga. Tad besivystančiose šalyse, kuriose nėra tokių organizuotų grupių, demaskuotojų apsauga negali būti reformos strategijos svarbus bruožas tol, kol tokių grupių neatsiras.

## Išvados

Korupciją galima kontroliuoti netiesiogiai, apribojant politinę valdžią. Aš išnagrinėjau du plačius apribojimų tipus. Pirmasis – tai valdžios struktūros, sukuriančios vetavimo instancijas ir nepriklausomus politinės, administracinės ir teismų valdžios šaltinius. Jie apriboja korupciją, padarydami ją mažiau pelninga tiek pareigūnams, tiek kyšių davėjams. Antrasis teikia žmonėms ir grupėms priemonių skųstis valdžia ir jos netikusiomis paslaugomis. Valdžia teikia informaciją apie savo veiksmus, žiniasklaida ir visuomenė gali išreikšti savo nusiskundimus, o privačios organizacijos ir pavieniai asmenys gali versti ją atsiskaityti visuomenei. Pirmasis apribojimo tipas geriausiai suderinamas su demokratinėmis valdymo struktūromis, tačiau net autokratai kartais palankiai reaguoja į savo valdžios apribojimus kaip būdą susikurti visuotinį teisėtumą. Antrasis būdas, didinantis atvirumą, palieka valdžią neapsaugotą nuo visuotinio nepasitenkinimo. Todėl daugelis režimų, net ir nominaliai demokratiškų, gali žiūrėti į tokias strategijas su įtarimu. Nepaisant to, jos yra svarbūs veiksniai, ribojantys korupciją ir kitus neteisėtus savanaudiškus veiksmus, kurie gali atsirasti, jei pareigūnai bus neprieinami visuomenės kontrolei.

[150] Dar vienas akivaizdžiai sėkmingų demaskavimo pastangų pavyzdys aprašytas straipsnyje „Jis įskundė ir sveikatos apsaugos gigantai sudrebėjo", *New York Times*, 1998 m. spalio 18.

# IV dalis

# REFORMOS VYKDYMAS

## 10

## *TARPTAUTINĖS BENDRUOMENĖS VAIDMUO*

Korupcija tampa tarptautinės bendruomenės prioritetine problema. Šaltojo karo pabaiga pakeitė jėgų pusiausvyrą ir pašalino bet kokią būtinybę remti korumpuotus režimus nacionalinio saugumo sumetimais. Dėl labai išplitusios korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo buvusiame Rytų bloke šią problemą sunku ignoruoti; tą patį galima pasakyti apie panašias problemas ir kituose pasaulio kraštuose. Globalinis privatizacijos ir valstybinio reguliavimo mažinimo judėjimas reikalauja iš naujo pergalvoti rinkos santykius su valstybe, įskaitant ir pripažinimą, kad tos pastangos sustiprinti privačios rinkos vaidmenį sudarė naujų galimybių korupcijai.

Kai kuriems stebėtojams kelia abejonių šis naujas tarptautinių organizacijų susidomėjimas. Jie laiko korupciją vidaus politine problema, kurią reikėtų palikti spręsti atskiroms šalims. Pasak šių kritikų, „pašaliečių" pastangos reformuoti yra nepriimtini mėginimai primesti „vakarietiškas" vertybes. Tačiau daugelis mokslininkų iš besivystančių šalių įrodinėja, kad ši madinga kritika grindžiama neteisingu vietinių praktikų apibūdinimu. Jie aiškina, kad dovanų davimo tradicija nepereina į labai platų pritarimą korupcinei praktikai (Ayittey 1992). Viešosios nuomonės tyrimai ir visuomenės pasipiktinimo apraiškos rodo, kad labai paplitęs korupcijos toleravimas nėra įprastinis dalykas (Cooksey 1996; Geddes 1994: 25–26; Pasuk and Sungsidh 1994).

Kai kurios išsivysčiusios šalys priešinasi pastangoms kontroliuoti korupciją, nes jos mano, kad papirkinėjimai besivystančiose

šalyse tik į naudą jų pačių verslui šalies viduje. Vakarų šalių gyventojai vargu ar gali tvirtinti, kad jų pačių kultūrose korupcija laikoma priimtinu dalyku. Be to, visuomenės priešiškumo korupcijai įrodymai skurdesnėse šalyse turėtų paveikti ir požiūrį į ją turtingesnėse. Korupcija gali būti rutininis, paplitęs reiškinys ir gyventojams nelaikant jos priimtina, nes jiems tenka dengti jos išlaidas.

Kita kritikos kryptis liečia metodus. Kai kas įrodinėja, kad korupcijos kontrolę reikia susieti su tarptautinės prekybos ir skolinimo politika. Kaip ir ginčuose dėl žmogaus teisių ir darbo standartų, jie įtikinėja, kad tarptautinės organizacijos neturėtų prekybos politiką ir pagalbą plėtotei sieti su „neekonominiais" klausimais. Tačiau korupcija yra ekonominis klausimas. Jis veikia globalinės ekonomikos konkurencingumą ir investicijų bei plėtros projektų efektyvumą visame pasaulyje. Be to, ekonominiai svertai gali būti vienintelė efektyvi priemonė skatinanti vykdyti reformą.

Yra penkios plačios tarptautinio dalyvavimo sritys:

- Kai kyla pavojus tarptautinių organizacijų lėšoms paskolų ar dotacijų pavidalu, jos bus suinteresuotos, kad jų ištekliai būtų naudojami efektyviai.
- Jei šalys nori reformos, tai pagalbą teikiančios organizacijos gali tiesiogiai remti antikorupcines pastangas, tokias kaip valdymo aparato ir biudžetinio bei finansinio valdymo sistemų reforma. Jei ekonomines ir finansines krizes paaštrino linkusi į korupciją institucinė struktūra, tai tarptautinė pagalba gali būti teikiama tik su sąlyga, kad bus vykdoma reforma, nors vyriausybė ir nenorėtų permainų.
- Tarptautinės pastangos gali būti nukreiptos į tarptautinių firmų noro duoti kyšius mažinimą ir tų firmų įtraukimą į reformos vykdymą. Kai kuriose besivystančiose šalyse tarptautiniai investuotojai yra didesni ir galingesni negu valstybės, su kuriomis jie turi reikalų; net jei to ir nėra, tarptautiniai investuotojai vis tiek dažnai daro didelę įtaką tų šalių vyriausybėms.
- Tarptautinės programos neteisėtų lėšų srautui kontroliuoti gali slopinti korupciją, trukdydamos pervesti slaptas lėšas į užsie-

nį, kur jų nebus įmanoma susekti. Taip pat gali suvaidinti tam tikrą vaidmenį ir kiti bendradarbiavimo tipai kontroliuojant tarptautinę nusikalstamą veiklą.

- Korupcijos mažinimui gali prisireikti naujų tarptautinių institucijų. Daugeliui reformų, kad jos gerai veiktų, reikalingas bendradarbiavimas, nepaisantis valstybinių sienų. Tam gali reikėti sukurti naujus organus priežiūrai ir nagrinėjimui teismo ar arbitražo tvarka.

Korupcijos kontrolė dabar yra tarptautinio susidomėjimo centre, tačiau tai gali būti tik laikinas susižavėjimas. Tarptautinė bendruomenė dabar pasiekė tokį tašką, kai retoriką turi pakeisti konkrečios programos. Reikia išvengti daugelio spąstų ir apsvarstyti naujas iniciatyvas. Yra pavojus, kad reformos ekonominiams rodikliams gerinti ar politikai demokratizuoti gali pagimdyti naujas korupcijos ir rentos siekimo atmainas. Todėl reformuotojai turi stengtis kontroliuoti tas naujas „antrosios kartos" pareigybinių nusikaltimų formas. Jie turi vengti kurti dorybės anklavus šiaip jau giliai korumpuotoje sistemoje. Sąžiningumo salų sukūrimas gali būti geras pirmasis žingsnis, tačiau be esmingesnių reformų jų vertė bus ribota.

## Korupcijos kontrolė plėtros projektuose

Korupcijos žlugdantį poveikį plėtros projektų efektyvumui pademonstruosime paprastu pavyzdžiu. Sakykime, kad dėl korupcijos prarandama 20 procentų pagalbos lėšų. Tie 20 procentų nėra kyšiai, o tik išpūstos kontraktų išlaidos, įrangos ir kitų sąnaudų nuostoliai dėl kyšininkavimo toleravimo.[151] Pagal šį scenarijų, 100 milijonų dolerių vertės projektas sąžiningoje sistemoje kainuotų tik 80 milijonų. Toliau sakykime, kad tų investicijų pripažinimui tinkamomis jos turi ateityje kasmet atnešti po 10 procentų pelno.

[151] Dvidešimt procentų gali būti atsargus vertinimas, nes kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Nepale aštuntajame dešimtmetyje su SSRS pagalba vykdytieji projektai buvo sustabdyti, kai buvo aptiktas 40 procentų lėšų nutekėjimas (Cariño 1986: 183).

Tada sąžiningas projektas turėtų sukurti 88 milijonus dolerių pajamų, o korumpuotas – 110 milijonų. Taigi skirtumas tarp jų bus 22 milijonai dolerių. Tada projektas, turėjęs kainuoti 80 milijonų, turės duoti 110 milijonų pajamų, kad būtų verta jį realizuoti, taigi jo produktyviai panaudotų lėšų pajamų norma turi siekti 37,5 procento. Tokią didelę pajamų normą net išsivysčiusiose šalyse turi tik nedaugelis projektų. Trumpai tariant, korupcija gali drastiškai pamažinti projektų, kuriuos būtų verta realizuoti. Dar blogiau, jei galimybės korupcijai įvairiuose projektuose bus nevienodos: tada šalies korumpuoti pareigūnai rinksis tuos projektus, kuriuose bus didesnės galimybės asmeniniam pasipelnymui, dar labiau iškreipdami projektų prioritetiškumo nustatymą. Tada pagalbą teikianti organizacija parems ne tik per mažai projektų, bet ir ne tuos, kuriuos derėtų paremti.

Plėtros reikalus tvarkančiuose sluoksniuose neseniai buvo madingas žodis „nuosavybė". Projektai nebus sėkmingi, jei paskolos gavėjas nejaus, kad ta įmonė ar bent jos dalis jam „priklauso". Deja, „nuosavybės" sąvoka yra per plati. Politiniai veikėjai besiskolinančiose šalyse ir firmos skolinančiose šalyse bando sandorius sudarinėti taip, kad jie duotų asmeninės naudos politikams ir papildomo pelno firmoms. Jie priešinsis tiems projektams, kurie naudą paskleis didesniam neturtingųjų būriui ir užtikrins laisvą konkurenciją. „Nuosavybė" yra labai ginčytina vertybė tais atvejais, kai šalies valdovams, atrodo, nerūpi gyventojų socialinė gerovė. Todėl nereikėtų remti tų pagalbos projektų, kurie didina tik trumpalaikę valstybės valdymo vertybę.

Kleptokratinėms valstybėms, tokioms kaip minėtieji Zairo, Paragvajaus ir Haičio pavyzdžiai, nereikėtų padėti dar efektyviau kontroliuoti ir išnaudoti savo gyventojus. Pasaulio bankas turėtų nepadėti autokratams efektyviau rinkti mokesčius, kaip kad vienu metu jis bandė daryti Zaire (Dia 1993). Jungtinės Valstijos neturėtų apmokyti tų armijų, kurios savo naujus sugebėjimus ir darnesnę organizaciją panaudoja aukštųjų karininkų turtams gausinti, kaip kad atsitiko Haityje (Grafton and Rowlands 1996: 271–272).

Pagalbą ir paskolas teikiančios organizacijos taip pat turėtų saugotis, kad jų nepanaudotų kaip priedangos protekcionizmui

platinti. Pavyzdžiui, Filipinuose valdant prezidentui Ferdinandui Marcosui, technokratai šalies vyriausybėje bendradarbiavo su TVF ir Pasaulio banku stengdamiesi, kad nenutrūktų pagalbos ir paskolų srautas. Tačiau Filipinų ekonomistai skundėsi, kad, nors technokratų vieša retorika palaikė paskolų tolesnį teikimą, visgi režimas „tada leisdavo *neribotai taikyti išimtis,* kurios atrodė kaip visiškas pasityčiojimas iš planų dvasios ir raidės" (citata iš: Hutchcroft 1998: 114). Paulius Hutchcroftas tvirtina, kad Marcosas reformą ir grobstymą laikė vienas kitą papildančiais dalykais (ten pat: 141–142). Jis bandė įsitvirtinti kaip vienas Mancuro Olsono „stacionarių nusikaltėlių", panaudojančių reformą efektyvesniam rentos išlupimui (Olson 1993). Kaip rodo kiti Hutchcrofto pateikti įrodymai, Marcosui aiškiai nesisekė įvykdyti nuodugnią reformą. Savavaliavimas ir protekcionizmas išliko.

Dar visai neseniai Pasaulio bankas daugiausia pastangų analizavimo srityje skirdavo projektų tvirtinimo stadijai. Nors jis reikalaudavo pirkimo procesų skaidrumo, retai kada efektyviai tikrindavo, kaip to laikomasi. Pirkimo nurodymais būdavo siekiama užtikrinti tam tikrą konkurencinio kainų siūlymo lygį daugumoje didelių kontraktų, tačiau nerimastavimas dėl galimos korupcijos išliko. Visgi 1996 metais Bankas peržiūrėjo savo nurodymus ir aiškiai pareiškė, kad korupcija ir sukčiavimas bus pagrindas kontraktui nutraukti, jei paskolos gavėjas nesiims atitinkamų veiksmų. Bendrųjų sąlygų, taikytinų paskolų ir garantijų sutartims 6.03 skyrius buvo praplėstas taip, kad leistų anuliuoti paskolą dėl paskolos gavėjo atstovų ar beneficianto korupcijos ar sukčiavimo. Tačiau paskolą gavusi šalis gali apsiginti nuo tokio anuliavimo, imdamasi „savalaikių ir tinkamų, Banką patenkinančių veiksmų padėčiai ištaisyti". Be to, *Pirkimų naudojantis Tarptautinio rekonstrukcijos ir plėtros banko paskolomis ir Tarptautinės plėtros asociacijos kreditais nurodymai* buvo pataisyti, nauju 1.15 straipsniu, kuriame nurodoma, kad Bankas atmes pasiūlymą dėl valstybinio užsakymo, „jei nustatys, kad rekomenduojamas pretendentas užsakymui gauti, varžydamasis dėl to užsakymo, naudojosi korupcinėmis ar sukčiavimo praktikomis". Bankas taip pat gali panaikinti kontraktą, jei korupcinės ar sukčiavimo praktikos bus atskleistos

vėliau. Firmos, demaskuotos kaip nevengusios tokios praktikos, bus paskelbtos neturinčiomis teisės pretenduoti į kitus kontraktus „neribotam laikui ar nustatytam laikotarpiui". Naujosios taisyklės leidžia Bankui audituoti rangovus ir reikalauja, kad jie registruotų visus mokėjimus agentams prieš pasiūlymų pateikimą ir po jo, nes tokie mokėjimai dažnai yra tas būdas, kuriuo duodami kyšiai (Shihata 1997). Šitų pakeitimų svarba priklausys nuo to, kaip jie bus įgyvendinami praktikoje, tačiau jie yra teikiantis vilčių pirmas žingsnis.

1997 metų rugsėjo mėnesį pirkimo nurodymai buvo toliau pataisyti, kad leistų paskolos gavėjams pasirašyti nekyšininkavimo įsipareigojimą, pagal kurį jie įsipareigoja susilaikyti nuo sukčiavimų ir korupcijos (1.16 punktas). Bankas pritars tokiai praktikai, jei ji bus platesnės antikorupcinės programos sudėtinė dalis ir jei ją galų gale bus galima išplėsti taip, kad apimtų visus valstybinius pirkimus. Toks įsipareigojimas yra preliminarių išlygų proceso variantas, perkančiųjų įstaigų naudojamas daugelyje jurisdikcijų. Kai reikalaujama nekyšininkavimo įsipareigojimų, tai pretendentų gali sumažėti, tačiau selektyvinis korumpuotų firmų atsikratymas ne sumažins, o padidins proceso konkurencinį pobūdį. Nors tokie įsipareigojimai atrodo bereikalingi, nes korupcija bet kokiu atveju yra neteisėta, jie turi tą pranašumą, kad pabrėžia šią problemą tose šalyse, kur menkai tegerbiami oficialūs knygose surašyti įstatymai. „Tarptautinis skaidrumas" *(TS)* rekomendavo tokią praktiką. Ekvadoras, Panama ir Mendozos provincija Argentinoje eksperimentavo su ja, o kelios Afrikos šalys rengiasi ją įdiegti. *TS* parengė pavyzdinius pasiūlų pateikimo dokumentus ir siūlymų procedūras informuoti firmoms, kaip tai atlikti. „Tarptautinis skaidrumas" kaip šio proceso sudėtinę dalį rekomenduoja šalims išreikšti įsipareigojimą griebtis sankcijų (Transparency International 1998: 71–73).

Jei paskolos gavėjai eksperimentuoja su nekyšininkavimo įsipareigojimais, tai jiems reikės būdo apsvarstyti ir įvertinti negavusių užsakymo pretendentų kaltinimus korupcija. Paskolas gaunančioms šalims ir tarptautinei pagalbą ir paskolas teikiančiai bendruomenei reikės būdo konstruktyviai pasinaudoti pretendentų

pateikta informacija, neįsiveliant į kiekvieno nusivylusio pretendento pretenzijų tyrimą. Kadangi pasiūlymų pateikimas dažnai yra brangus ir atima daug laiko, tai šalys turi nuspręsti, kaip subalansuoti poreikį greičiau parduoti su procesu, turinčiu atbaidyti nuo korupcijos tame ir būsimuose sandoriuose. TS rekomenduoja naudotis tarptautiniu arbitražu (ten pat); šis pasiūlymas galėtų būti sudėtine dalimi bendresnio pergalvojimo, ar reikalingos toliau svarstomos tarptautinio stebėjimo ir ginčų sprendimo institucijos.

Nekyšininkavimo įsipareigojimus įgyvendintų atskiros šalys. Panašus siūlymas leistų pramonės šakoms susitarti neduoti kyšių ar nemokėti per didelių „komisinių" siekiant gauti kontraktus bet kurioje pasaulio šalyje. Šalys su kyšių reikalaujančiais politiniais lyderiais būtų pašalintos iš rinkos (De George 1994: 5). Tai įdomus pasiūlymas, tačiau jis gali būti gyvybingas tik įgyvendintas tarptautiniu lygiu. Vienas iš pavojų yra tas, kad firmos, susitardamos neimti kyšių, rinkoje sudarys kartelius. Labai paplitęs kyšininkavimas kartais rodo, kad kompanijos agresyviai konkuruoja ne tam, kad aprūpintų pigia ir kokybiška produkcija, o kad papirktų įtakingus veikėjus (Strassmann 1989: 785). Išeitis būtų ne apriboti konkurenciją, o nukreipti ją ta linkme, kuri duotų naudos besivystančių šalių gyventojams.

Pasaulio banke kontrolieriaus žinyba ieško būdų pagerinti stebėjimą kontrakto vykdymo metu, kad iš tikrųjų būtų geriau tikrinamos prekės ir paslaugos. Užuot pasikliovę daugiausia tik popierine dokumentacija, Banko auditoriai ketina daryti daugiau fizinių inspekcijų ir patikrinimų vietoje. Tačiau nepakanka visą dėmesį sutelkti tik į paties Banko projektus. Operacijų įvertinimo departamentas yra paties Pasaulio banko vidinės bei išorinės priežiūros įstaiga. Tyrimai, vykdyti jos metinei įvertinimo apžvalgai, parodė, kad šalys su silpna valdžia ir didele korupcija turi mažiau šansų sėkmingai vykdyti Pasaulio banko projektus (Kilby 1995). Šis rezultatas rodo, kad net jei Bankas suinteresuotas tik savo paties projektų sėkme, reikia stengtis padėti paskolos gavėjams didinti bendrą valdymo kokybę.

Pagalbą ir paskolas teikiančios organizacijos turi pripažinti politinę ir organizacinę dinamiką, pasunkinančią korupcijos kontrolę.

Jos turi savikritiškai patikrinti savo pačių kontrolės įstaigas ir nustatyti silpnąsias vietas.[152] Jei jos nevykdys priežiūros funkcijų pačios, už jas tai gali vykdyti pašaliniai stebėtojai, ir gali vykdyti taip, kad pakirs pasitikėjimą tomis organizacijomis. Kritika iš politinio spektro kairės ir dešinės yra tų organizacijų gyvenimo kasdienybė. Su ja reikia taikytis pripažįstant, kad problema egzistuoja, ir imtis žygių sumažinti žalą, kurią padarė korupcija ir neteisėti savanaudiški veiksmai pagalbos ir paskolų teikimo projektuose.

## Parama reformai

Pasaulio bankas, TVF, Jungtinių Tautų plėtros programa (JTPP), dvišalės pagalbos organizacijos ir regioninės plėtros bankai svarsto antikorupcines strategijas, nesitenkinančias tik savo pačių projektų dorumo užtikrinimu, bet remiančias fundamentalesnes struktūrines reformas. Kai tik šios organizacijos viešai pripažino korupcijos problemą Rytų Europoje, buvusioje Sovietų Sąjungoje ir Kinijoje, joms tapo sunku ignoruoti ją ir kitose pasaulio vietose. Didėjant privataus kapitalo vaidmeniui kai kuriuose tradiciniuose Pasaulio banko skolinimo regionuose, turėtų didėti ir institucinės reformos vaidmuo. JTPP ir Jungtinių Valstijų tarptautinės plėtros agentūra, jau teikiančios techninę pagalbą valdymo reformai, plečia savo projektus, kad jie apimtų ir jų susirūpinimą korupcija.[153] TVF pripažįsta, kad korupciniai ir slapti ryšiai tarp valdžios, privačių firmų ir bankininkystės bei finansų sektorių gali prisidėti prie krizių, jas paaštrinti. Struktūrinės reformos tose srityse yra kai kurių TVF naujausių subsidijų sąlyga.

[152] Pavyzdžiui, Pasaulio bankas tyrė savo tarnautojų elgesį ir nustatė kelis korupcijos ir neteisėtų savanaudiškų veiksmų atvejus. „Vidinis korupcijos tikrinimas Pasaulio banke", *Financial Times*, 1998 m. liepos 17; „Pasaulio bankas samdo auditorius patikrinti savo paties išlaidas; minimi galimi dėkingumo mokesčiai bei išeikvojimai", *Washington Post*, 1998 m. liepos 16.

[153] *United Nations Development Programme* (1996,1997). USAID programos aprašytos ju *web* puslapyje adresu: http://www.info.usaid.gov.

Pasaulio banke ir Tarptautiniame valiutos fonde valdymo reformos projektai kaip paskolų struktūriniam sureguliavimui sudėtinė dalis buvo pradėti vykdyti devintajame dešimtmetyje ir šiek tiek mažesniu mastu tebevykdomi iki šiol (Premchand 1993: 96–139). Tai nepatogus institucinės reformos įrankis. Bankas dabar inicijuoja savarankiškus projektus. Jis pradėjo teikti paskolas, skirtas priežiūros organams, apmokestinimo įstaigoms, teismams ir kitoms valstybinėms institucijoms reformuoti. Bankas dažnai konsultuoja šalis privatizacijos proceso klausimais. Pagalbą teikiančios organizacijos, tokios kaip JTPP ir dvišaliai aukotojai buvo lyderės kuriant institucinės reformos projektus. Visoms toms iniciatyvoms reikia ilgalaikių įsipareigojimų skirti lėšas bei profesinę pagalbą ir supratimo, kad „išeigos" priemones bus ne taip lengva tiksliai suformuoti. Nepaisant to, tarptautinę pagalbą ir paskolas teikianti bendruomenė gali padėti sukurti tokią struktūrą, kurioje plėtra galėtų vykti kaip valstybinio ir privataus sektorių bendradarbiavimas.

Ankstesniuose skyriuose buvo bendrais bruožais aprašytos priemonės, kurių galėtų imtis reformistiškai nusiteikusi vyriausybė korupcijai mažinti. Tarptautinės pagalbą ir paskolas teikiančios organizacijos turėtų pradėti nuo jų ir dirbti su atskiromis šalimis, kurdamos realistinę programą. Reformos prioritetai įvairiose šalyse bus skirtingi, tačiau pagrindiniai veiksniai apima teisinės struktūros reformą, materialinės teisės pakeitimus korupcinėms paskatoms konkrečiuose sektoriuose sumažinti, priežiūros ir teisėsaugos patikimumo didinimą, valdymo aparato reformą, kontrolės ir pusiausvyros stiprinimą. Esami bandymai apima išteklių ir techninės pagalbos teikimą palengvinti perėjimui prie kompetentingos, mažesnės ir gerai apmokamos valdymo aparato sistemos. Tokių pastangų sėkmė buvo nevienoda ir ne visada labai patvari (Nunberg and Nellis 1995), bet pastangas reikia tęsti, ypač jei Pasaulio bankas pasimokys iš kai kurių savo nesėkmių praeityje. Tarptautinės pagalbą ir paskolas teikiančios organizacijos taip pat padėjo iš socializmo į rinkos ekonomiką einančioms bei besivystančioms šalims skelbti savalaikius ir tikslius doku-

mentus apie pagrindinius vyriausybės veiksmus ir reformuoti savo biudžetinės apskaitos procesus (Premchand 1993: 98–101, 125–130; UNDP, 1996 m. liepa).

Reformos pastangų tikslais buvo konkretūs sektoriai. Tiek TVF, tiek Pasaulio bankas ypač nusitaikė į mokesčių ir muitinės sistemas. Atrodo, kad kai kurios programos buvo sėkmingos, nors kitos žlugo be aukštų sferų paramos projektui (Das-Gupta and Mookherjee 1998: 302; Dia 1993). Pagrindinė problema yra daugelio pastangų praeityje anklavinis pobūdis. Mokesčių rinkėjams ir muitinių agentams didinami atlyginimai, gerinamos darbo sąlygos, jie gauna paskatinimo premijas. Kurį laiką tai duoda rezultatų, tačiau paskui tai pradeda kitose valdžios grandyse gadinti nuotaiką, kyla nepasitenkinimas ir galima neigiama reakcija, dėl kurios valdžia gali atsidurti dar blogesnėje padėtyje negu anksčiau. Tada reikia arba padidinti atlyginimus ir visiems kitiems, arba nepatenkinti biurokratai iš likusios valdžios dalies likviduos tą palaimingąjį anklavą.

Kartais problema yra ne tik panaikinti korupciją veikiančiose institucijose, bet ir neleisti jai atsirasti naujose. Apsvarstykime potencialius privatizacijos iškrypimus. Papirkinėjimas ir sandėriai neteisėtai naudojantis kitiems neprieinama informacija gali mesti dėmę ant pradinio aukciono, o korupcija gali pakenkti naujos priežiūros organizacijos, įsteigtos privatizuotoms firmoms prižiūrėti, veiklai. Panašiai ir neteisėtas rinkiminių kampanijų finansinis rėmimas bei balsų pirkimas gali pakenkti jaunam, dar nesutvirtėjusiam demokratiniam procesui. Tarptautinės organizacijos turi ypač gerai suprasti šias galimybes, kad korupcija ir neteisėta savanaudiška veikla nediskredituotų šiaip jau naudingų reformų.

Didesnės sėkmės gerinant institucinę aplinką plėtotei tikriausiai galima laukti, jei tiek tarptautinės organizacijos, tiek paskolą gaunančios vyriausybės labiau tiesmukiškai kontroliuos korupciją ir kitas tarnybinių nusižengimų atmainas. JTPP ir Pasaulio bankas bando manevruoti tarp neturtingų ir turtingų šalių ekonominių interesų ir mažinti įtampas tarp labdaringų tikslų ir pagalbos bei paskolų teikimo strategijos politikų. Ši problema sudėtinga. Pradėti reikia nuo jos pripažinimo. Tai padaryta daugumo-

je tarptautinių organizacijų su Pasaulio banko 1997 metų rugsėjo mėnesio strategijos pareiškimu „Kaip šalims padėti įveikti korupciją", kuris išsamiausiai apibūdina veiklos rėmus (World Bank 1997a).[154] Tikslas turėtų būti ne izoliuoti pagalbos projektus nuo šalies korupcinio klimato ar nuo kai kuriose tarptautinio verslo srityse rutina tapusių papirkinėjimų. Priešingai, tarptautinės organizacijos turi dirbti su suinteresuotomis šalimis, kad sukurtų visuotinę programą. Ir vėlgi priešingai, jos turėtų būti pasiryžusios nutraukti pagalbą toms šalims, kurios parodė savo nesugebėjimą ją efektyviai panaudoti.

## Korupcijos apribojimas tarptautiniame versle

Korupcijoje dalyvauja pirkėjas ir pardavėjas. Nebus teisinga ją apibūdinti kaip piktų tarptautinių firmų „importuotą" į nekaltutes besivystančias šalis. Kita vertus, neįtikinamai atrodys ir požiūris, kad dovanų davimo ir protekcionizmo kultūra skatina tarptautines firmas demonstruoti savo jautrumą kultūros dalykams duodant kyšius. Ir visai kaip įžeidimas atrodytų prielaida, kad tradicinė dovanų davimo kultūra palaikys didelius verslo firmų kyšius politiniams lyderiams. Daugelyje stambaus masto korupcinių sandėrių pagrindiniai veikėjai yra tarptautinės firmos. Tad šansai, kad reforma bus sėkminga, smarkiai padidės, jei tos firmos palaikys permainas.

### *Daugiašalės iniciatyvos*

Tarptautinės firmos, turėdamos reikalų su korumpuotais režimais, susiduria su viena dilema. Kiekviena firma mano turinti duoti kyšius, tačiau visos jos žino, kad daugumai jų būtų geriau, jei tų kyšių neduotų niekas. Tokiomis sąlygomis pranašumą įgyja neturinčios skrupulų, bet mažiau efektyvios firmos, kurioms są-

[154] Sekdamas Pasaulio banko pavyzdžiu, Azijos plėtros bankas irgi paskelbė savo antikorupcinę strategiją. „Azijos bankas atskleidžia griežtą korupcijos strategiją", *Financial Times*, 1998 m. liepos 9.

žiningoje sistemoje sektųsi blogiau. To suvokimas pastaruoju metu ir paskatino imtis žygių tarptautiniu mastu. Pagrindinė problema yra kyšininkavimo užsienyje kriminalizacija, kyšių išskaitytinumas, apskaičiuojant mokesčius, konkurencinių valstybinių pirkimų skaidrios sistemos sukūrimas.

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) taryba 1997 metų gruodžio mėnesį pasirašė tarptautinę konvenciją, iš kurios signatarų reikalaujama paskelbti už įstatymo ribų užsienio pareigūnų kyšininkavimą kitose šalyse.[155] Šis dokumentas dabar yra ratifikavimo stadijoje. Šios konvencijos pagrindinis tikslas yra Jungtinių Valstijų korupcinės praktikos užsienyje įstatymo principus išplėsti į tarptautinę verslo bendruomenę.[156] Daugumai šalių reikės ne tik ratifikuoti šią tarptautinę sutartį, bet ir pačioms priimti atitinkamus įstatymus, paskelbiančius kyšininkavimą užsienyje kriminaliniu nusikaltimu. Net iš Jungtinių Valstijų buvo pareikalauta padaryti nedidelius pakeitimus jų pačių įstatyme.[157] Ši konvencija „kyšininkavimo" ir „užsienio pareigūnų" sąvokas apibūdina plačiai ir reikalauja savitarpio teisinės pagalbos ir adekvačių sankcijų. Ji reikalauja nustatyti apskaitos ir audito standartus ir nustato priežiūros ir tolesnių veiksmų procesą. Šio dokumento svarbiausias trūkumas tas, kad į jį neįtraukti mokėjimai politinėms partijoms ir partijų pareigūnams.

Daugelyje šalių kyšiai, duodami siekiant sandorių užsienyje, yra išskaitytini apskaičiuojant mokesčius; tai įstatymų spraga, leidžianti išsisukti nuo mokesčių ir akivaizdžiai skatinanti kyšininkavimą. Todėl EBPO taryba taip pat rekomenduoja šios organizacijos narėms „peržiūrėti kyšių užsienio pareigūnams išskaitytinumą, ketinant panaikinti jį tose organizacijai priklausančiose valstybė-

[155] Kovos su užsienio pareigūnų kyšininkavimu tarptautiniuose verslo sandoriuose konvencija, 1997 m. gruodžio 11. Ją galima rasti Internete adresu: www.oecd.org/daf/cmis/bribery/20novle.htm.

[156] Korupcinės praktikos užsienyje įstatymas, 15 JAV įstatymų sąvado §§ 78m(b) & (d) (1) & (g)-(h), 78dd-1, 78dd-2, 78ff (a)(c) (1998 & Supp. IV 1992); Klich (1996: 142-143); Pickholz (1997): 247-249).

[157] „1998 metų tarptautinis kovos su kyšininkavimu ir sąžiningos konkurencijos įstatymas" buvo priimtas 1998 m. lapkričio 10.

se, kurios to dar nepadarė".[158] Jungtinės Valstijos jau draudžia kyšių išskaitymą apskaičiuojant mokesčius, dar kelios šalys jau keičia savo įstatymus, kad jie atitiktų šią rekomendaciją.

Remiant Amerikos valstybių organizacijai (AVO), jau paruošta ratifikavimui Tarpamerikinė kovos su korupcija konvencija, ir iki 1998 metų vidurio ją ratifikavo jau 14 šalių.[159] Ši konvencija reikalauja šalis bendradarbiauti gan plačiu mastu, uždrausti tarptautinį kyšininkavimą ir už jį bausti. Būdingas konvencijos bruožas yra tas, kad ji apima išsivysčiusias šalis, keliolika vidutiniškai išsivysčiusių ir keletą neturtingų šalių.

Paaiškėjo, kad sukurti tarptautinį pirkimų kodeksą sunku. Pasaulinės prekybos organizacijos (PPO) peržiūrėtas Susitarimas dėl valstybinių pirkimų įsigaliojo 1996 metų sausio 1, tačiau tik 22 šalys, daugiausia pramoninės valstybės, priėmė jo nuostatas.[160] Kai kurie komentatoriai ragino PPO sudaryti labiau ribotą kodeksą, orientuotą tik į korupcijos apribojimą, viliantis, kad jį priims daugiau šalių.

Kai kurios tarptautinės profesinės ir verslo organizacijos antikorupcines iniciatyvas įtraukė į savo darbotvarkes. Tarptautiniai prekybos rūmai (International Chamber of Commerce 1996) 1996 metų kovo mėnesį išleido rekomendacijas, raginančias savo narius priimti elgesio normas, skirtas korupcijai tarptautinėje prekyboje apriboti. Tos normos draudžia kyšininkavimą bet kokiu tikslu, o ne tik siekiant gauti ar išlaikyti sandorius. Tarptautinės teisininkų asociacijos taryba (International Bar Association 1996) 1996 metų birželio mėnesį priėmė papildomą rezoliuciją. JTPP pagalbos atskaitomybės iniciatyva svarsto galimybę kartu su Tarptautine aukščiausių audito institucijų organizacija ir Tarptautine buhalterių federacija sukurti projektus atskaitomybei stiprinti besivystančiose šalyse (United Nations Development Programme 1996: ii). Jungtinėse Valstijose JAV teisininkų asociacija turėjo

[158] EBPO tarybos susirinkimas ministrų lygiu, Paryžius, 1996 m. gegužės 21-22, Komunikatas, SG/COM/NEWS(96)53, skyrius 9(x).

[159] OEA/Ser.K/XXXIV.1; CICOR/doc.14/96 rev.2, 1996 m. kovo 29.

[160] Žr.: Hoekman and Mavroidis (1997); šiame darbe priedo pavidalu pateiktas ir šio susitarimo tekstas.

specialiosios paskirties padalinį Korupcijos praktikos tarptautinių standartų klausimais, o Verslo apskritasis stalas ėmėsi korupcijos klausimo, ypač domėdamasis, kaip jis veikia valstybinių pirkimų procesus visame pasaulyje.

Visos tos iniciatyvos teikia vilčių, bet jos dar labai naujos, o kai kurios grynai skatinamojo pobūdžio. Tik per kelerius ateinančius metus paaiškės, ar jos turi realios reikšmės.

*Tarptautinių firmų priedermės*

Nors naujausios tarptautinės pastangos rodo naują pasiryžimą imtis tarptautinio kyšininkavimo problemos, vien tik jų nepakanka. Individualios firmos turi apsvarstyti savo kaip tarptautinių veiksnių priedermes, nes savo dydžiu ir įtaka jos pranoksta kai kurias šalis, su kuriomis joms tenka turėti reikalų. Pavyzdžiui, 1995 metais dvidešimties didžiausių tarptautinių korporacijų pardavimo apimtys sudarė nuo 61,5 iki 152,5 milijardo dolerių. Mažiausios iš šių kompanijų pardavimų apimtys viršijo 98 iš 138 šalių, teikiančių duomenis Pasaulio bankui, BVP.[161]

Firmos priemonių visuma tikslui pasiekti jos santykiuose su nacionaline valstybe priklauso nuo jos prekybos reikalų su valdžia pobūdžio ir nuo jos sandorių dydžio, palyginti su valdžios aparato dydžiu. Firmos gali turėti kontraktus kasti kietąsias mineralines žaliavas ar išgauti naftą, kirsti mišką ar gaminti ir pardavinėti žemės ūkio produktus. Jos gali pirkti privatizuojamas firmas ar statyti naujas pramonės gamyklas ar paslaugų teikimo firmas. Jei sandoriai sudaro didelę šalies pajamų ar valstybės biudžeto dalį, tai tokios firmos negali atsakingai laikytis pozicijos, kad joms terūpi vien tik jų pačių verslo interesai. Jos gali pareikšti, kad neprivalo vadovautis platesne perspektyva, bet negali tvirtinti, kad jų veiksmai nedaro įtakos sąlygoms besivystančioje arba iš socializmo į rinkos ekonomiką einančioje šalyje.

Tarptautinės firmos paprastai nesvarstydavo savo elgesio poveikio ilgalaikėms perspektyvoms tų šalių, kuriose jos investuoja

[161] Apskaičiuota pagal Pasaulio banko leidinio *World Development Indicators 1997* 4.2 lentelės duomenis ir Jungtinių Tautų leidinio *World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy* 1.7 lentelės duomenis.

ir su kuriomis prekiauja. Firmų vadovai ir jų patarėjai išsisukinėdami vis dar kartais daro ciniškus pareiškimus. Tačiau tarptautinėje aplinkoje, neturinčioje priemonių reguliuoti neefektyviam elgesiui, didžiosios firmos turi pareigą ir gali turėti ilgalaikį suinteresuotumą elgtis atsakingai. Išsivysčiusiose šalyse su tobulu norminių teisės aktų tinklu ir pagrįstai atsakingomis politinėmis sistemomis firmos gali sutelkti dėmesį į pelną žinodamos, kad yra kitos institucijos, besirūpinančios monopolinėmis galiomis, aplinkos klausimais ir klaidinančiomis verslo praktikomis. Firma, veikianti Jungtinių Valstijų teisės sferoje, gali tvirtinti, kad apribojimai, uždėti mokesčių, priežiūros ir baudžiamosios teisės normų, yra pakankami jos priedermėms vykdyti. Tokia pozicija gali būti prieštaringai vertinama net išsivysčiusiose šalyse, tačiau tai yra bent jau tikėtina pozicija. Su tokiu požiūriu tenka susidurti, kai investicijos ir prekyba vyksta užsienio aplinkose, kur teisės normos mažai apibrėžtos ar per daug apribojančios ir kur kyla abejonių dėl aukščiausio rango pareigūnų atsakomybės už savo šalies ekonominę ir socialinę raidą.

Žinoma, labai mažai yra atvejų, kai tarptautinė firma viena pati galėtų daryti įtaką šalies valdymui. Tokios šalys kaip Kinija, Indija ar Rusija yra tokios didelės, kad jose veikia jų pačių rinkos galia. Tačiau netgi tose šalyse kai kurios kompanijos turi priemonių visumą savo tikslams siekti visos šalies mastu, didelis ir kitų sandorių regioninis poveikis. Pavyzdžiui, vartojimo prekių kompanijos su dideliu jų prekių rūšių tarptautiniu pripažinimu, tokios kaip *McDonald's*, *Disney*, *Levi Strauss* ir *Coca-Cola* gali būti laikomos tokiais šiuolaikiškumo simboliais, kad galės sėkmingai atsispirti korumpuotiems reikalavimams. Kitos kompanijos su stipriomis rinkos pozicijomis savo verslo srityse, tokios kaip *Boeingas* ar *IBM*, gali atsisakyti dalyvauti korumpuotuose planuose. Net jei kai kuriose šalyse tokios firmos ir pralaimi korumpuotiems sandėriams, tai gali paskatinti kitas firmas veikti švariau, kad nenukentėtų jų verslas. Kitos labai diversifikuotos firmos, tokios kaip *General Electric*, gali turėti dar ir papildomą pranašumą, jei jos gali tikėtinai grasinti visiškai pasitraukti iš šalies dėl korupcinių reikalavimų pagal kurią nors verslo kryptį. Tokia firma taip pat gali

turėti pakankamai didelę derėjimosi galią, kad apgintų savo filialus vietose nuo nuolaidų korupciniams reikalavimams. Firmos, sėkmingai naudojančios turimų priemonių visumą tikslui pasiekti, ne tik įneš savo indėlį į šalies ilgalaikio augimo perspektyvas, bet paprastai turės ir trumpalaikės naudos.

Veikiančios korumpuotoje aplinkoje kompanijos turi apsispręsti, ar aktyviai dalyvauti korupcinėje veikloje, ar ramiai atsisakyti dalyvauti joje, ar pranešti apie korupciją vietinės valdžios ir išorinio pasaulio įstaigoms. Nieko nedaryti tikriausiai yra pats blogiausias pasirinkimas. Tada firma ne tik praranda savo verslą, bet ir nepadaro nieko, kas pagerintų bendrą padėtį. Domėjimosi korupcija pranašumas yra tas, kad kompanijos turi tarptautinių nemalonumų, jei papirkinėjimai iškyla aikštėn, ir ši galimybė gali paskatinti jas ne tik atsispirti korumpuotiems reikalavimams, bet net pranešti apie juos. Kompanijos, tvirtinančios, kad bjaurisi korupcija, ir kartu besitaikstančios su ja kaip su neišvengiamu blogiu, elgiasi nenuosekliai. Korupcinių reikalavimų atskleidimas gali turėti poveikį, jei tarptautinės viešosios nuomonės spaudimas paveiks tiek korumpuotus pareigūnus, tiek kyšius duodančias verslo firmas.

Reikia pritraukti ir aukščiausio lygio vadovus. Tyrimų rezultatai, kai verslo studentai ir viduriniosios grandies vadovai kompanijos tikslus kėlė aukščiau už asmeninę moralę, rodo, kad patikimas vadovavimas turi ateiti iš viršaus. Viename eksperimente daugiau kaip 70 procentų jo dalyvių norėjo duoti kyšį, kad galėtų parduoti savo firmos gaminius. Daugelis iš apklaustųjų etiką stūmė į antrą vietą, po kompanijos tikslų pasiekimo. Norintys papirkinėti asmeniniame gyvenime pagal sąžiningumo ir dorumo principų laikymąsi mažai tenusileido kitiems eksperimento dalyviams (Rosenberg 1987). Tie rezultatai, jei tik jie tipiški, rodo aiškaus ir gerai įgyvendinto kolektyvinio elgesio kodekso svarbą. Korupcinės praktikos užsienyje įstatymo dėka Jungtinių Valstijų firmos pirmosios pradėjo kurti tokius kodeksus, ir jų patirtis gali būti naudinga firmoms kituose pasaulio kraštuose.[162]

[163] „Tarptautinio skaidrumo" skyrius Jungtinėse Valstijose organizavo pastangas ne tik rinkti esamus kodeksus, bet ir neturinčioms tokių kodeksų kompanijoms padėti juos kurti (Transparency International - USA 1996).

Kai kurios šiandien galimos globalinės strategijos būtų buvusios neįmanomos vos prieš kelerius metus. Tik pagalvokite kad ir apie TVF ir Pasaulio banko bendradarbiavimo ryšius su tarptautinėmis firmomis reformai padėti. Pavyzdžiui, TVF pagal savo naująją strategiją reikalauja reformų šalies valstybinio sektoriaus institucijose ir jų procedūrų skaidrumo, siekiant apriboti korupciją ir padidinti TVF finansinės pagalbos efektyvumą.[163] Tokios išlygos buvo sėkmingai prikabintos prie pasiūlymų komplektų, dėl kurių buvo deramasi su Filipinais ir Tailandu; dėl Kenijos nenoro vykdyti reformą TVF 1997 m. vasarą pasitraukė iš jos. Vienas iš metodų šalies strategijų efektyvumui patikrinti yra leisti firmoms, iš kurių reikalaujama kyšių, pranešti apie tai Tarptautiniam valiutos fondui. TVF netirs atskirų skundų, tačiau tie pranešimai gali paskatinti TVF atnaujinti derybas. Panašiai ir aukščiausio rango pareigūnai, kuriuos privilegijų siekiančios firmos spiria imti kyšius, irgi gali pranešti apie tai Tarptautiniam Valiutos Fondui. Tokie pranešimai, perduoti Pasaulio bankui, gali būti pirmas žingsnis įgyvendinant Pasaulio banko naująją pirkimo strategiją, kurioje aiškiai numatomi veiksmai sudrausminti firmas, apribojant jų priėjimą prie projektų, remiamų Pasaulio banko paskolomis.

Tapimas informacijos apie korupciją rinkimo, apdorojimo ir skleidimo centru yra būdas abiems pusėms atskleisti, kad korupcija aukštose sferose yra toks žaidimas, kuriame besivystanti šalis pralaimi ir kuriame nei privatūs, nei valstybiniai žaidimo dalyviai negali atsikratyti atsakomybės. Jei ir aukšto rango pareigūnas, ir firma skundžiasi, kad kita pusė daro jam korupcinį spaudimą, tai gali būti paruošta dirva prasmingoms reformoms, kurios visų pirma sumažina paskatas, kad tokie sandėriai apskritai būtų sudarinėjami. Nebandydamas ką nors apkaltinti, TVF ir Pasaulio bankas gali pradėti dialogą su šalies vadovais ir pagrindiniais investuotojais, kaip pagerinti padėtį šalies gyventojų naudai. Jei kiekvienas manys, kad visi kiti yra korumpuoti, tai visiems, išskyrus nebent šventuosius, kils pagunda daryti tarnybinius nu-

[164] Tarptautinis valiutos fondas, „TVF vaidmuo sprendžiant valdymo problemas - patariamoji pastaba", išleista kaip dalis *News Brief 95/15*, Washington DC: IMF, 1997 m. rugpjūčio 4.

sižengimus. Jei tokius lūkesčius galima pakeisti aiškiais abiejų pusių pareiškimais, lydimais nuoseklių veiksmų ir patikimų įsipareigojimų pranešinėti apie korupcinius spaudimus, tai tada pažanga, atrodo, įmanoma. Pasaulio viešoji nuomonė gali būti pakankamai stipriai nusistačiusi prieš korupciją, kad didžiosioms korporacijoms apsimokėtų veikiau pakilti prieš korupciją, negu toleruoti ar skatinti papirkinėjimus.

## Pinigų plovimo ir tarptautinės nusikalstamos veiklos kontroliavimas

Antikorupcines pastangas reikia koordinuoti su kita tarptautine kampanija – kova su organizuotu nusikalstamumu. Tam yra dvi priežastys. Pirma, tiek korumpuoti valdovai, tiek tarptautinės nusikalstamos organizacijos pelnosi, jei tik galima lengvai išplauti pinigus į užsienį. Kyšių ėmimo patrauklumas smarkiai padidės, jei bus palyginti lengva padėti tas lėšas už šalies ribų. Todėl energingi tarptautiniai veiksmai prieš pinigų plovimą gali sušvelninti abi šias problemas. Antra, didelio masto neteisėtas verslas gali turėti korumpuojančios įtakos valdžiai, ypač teisėsaugos ir sienų apsaugos pareigūnams. Korumpuoti valdovai ir neteisėti verslininkai maitina vieni kitus. Neteisėtos firmos, kad galėtų veikti, turi duoti kyšius. Kyšių pajamos, būdamos neteisėtos, itin linkusios aprūpinti kapitalu neteisėtas firmas visame pasaulyje. Tai sumažina kapitalo kainą tokiam verslui ir taip skatina jo augimą lyginant su teisėto verslo įmonėmis.

Pinigų plovimas yra neteisėtų pajamų maskavimo procesas, siekiant suteikti joms teisėtumo regimybę (Paulose 1997: 257). Išplautų lėšų mastų vertinimai svyruoja nuo 120 iki 500 milijardų dolerių per metus (ten pat: 261). Tam naudojama daug būdų, bet paprasčiausia yra pervesti lėšas į šalis, kuriose bankams leidžiama nuslėpti indėlininkų tapatybę. Paskui tos lėšos pervedamos į tarptautinius bankus, prieinančius prie rinkų visame pasaulyje. Teisminis persekiojimas sunkus, nes rafinuoti pinigų plovėjai reaguoja į teisinius pokyčius savo taktikos keitimu. Pavyzdžiui, dau-

gelis įstatymų reikalauja iš finansinių institucijų žinoti apie priimamų lėšų neteisėtą kilmę. Pinigų plovėjai, atsiliepdami į tai, imasi papildomų priemonių savo lėšų kilmei nuslėpti (ten pat: 259–262).

Jungtinių Tautų Vienos konvencija prieš neteisėtą prekybą narkotikais ir psichotropinėmis medžiagomis, priimta 1988 metais, ir 1990 metų Europos Tarybos konvencija dėl nusikalstamų pajamų plovimo, ieškojimo ir konfiskavimo yra pagrindiniai tarptautiniai susitarimai (Scott 1995). Vienos konvencija ragina šalis kriminalizuoti iš prekybos narkotikais gautų pinigų plovimą. Europos Sąjunga 1991 metais taip pat išleido direktyvą, įpareigojančią valstybes nares reikalauti iš finansinių institucijų turėti sistemas pinigų plovimui sutrukdyti.[164] Pagrindinis tarptautinis organas, tęsiantis pastangas kontroliuoti pinigų plovimą, yra Finansinių veiksmų specialios paskirties padalinys, įsteigtas 1989 metais. Jame yra EBPO, Honkongo, Singapūro, Persų įlankos valstybių ir Europos Komisijos atstovų (ten pat). Jis sudarė 40 rekomendacijų atitinkamoms kontrpriemonėms, įskaitant anoniminių sąskaitų uždraudimą. Per kelerius pastaruosius metus buvo priimta daugiau kaip 50 naujų įstatymų, nukreiptų prieš pinigų plovimą. Šiaurės Amerikoje Jungtinės Valstijos 1986 metais priėmė platų įstatymą, netrukus jomis pasekė Kanada ir Meksika. Europos šalys iš pradžių pinigų plovimu domėjosi tik tiek, kiek jis veikė prekybą narkotikais. Tačiau šiuo metu daugelis prisidėjo prie Šiaurės Amerikos pastangų uždrausti pinigų plovimą, susijusį su visais pagrindiniais nusikaltimais, įskaitant kyšininkavimą ir korupciją (Paulose 1997: 263–280). Visuose tuose įstatymuose problemiškiausias elementas yra reikalavimas, kad finansinė institucija žinotų apie neteisėtą lėšų kilmę. Kuo griežtesnis šis reikalavimas, tuo lengviau bus kokiam nors bankui apsiginti. Aišku, kad indėlininkas bus suinteresuotas nuslėpti lėšų kilmę, o finansinė institucija – užduoti kuo mažiau klausimų.

Nepaisant nacionalinio ir tarptautinio susidomėjimo kontrole didėjimo, problema darosi vis rimtesnė. Pinigų plovimas tampa mažų „finansinių rojų" ir kai kurių atsirandančių naujų rinkos

[164] Tarybos direktyva 91/308, 1991 O.J. (L 166) 77.

ekonomikos šalių specializacija. Nepakanka, kad dauguma išsivysčiusių šalių šiuo atžvilgiu išliktų švarios. Vis svarbesnė darosi rimta tarptautinė kampanija prieš didžiausius pažeidėjus, įskaitant ir Šveicariją. Svarbu ne tik tai, kaip lengvai vienos šalies korumpuoti pareigūnai galės paslėpti savo pajamas kitoje šalyje, bet ir galimybė, kad pinigų plovimo veikla gali pakirsti pasitikėjimą šalies finansine struktūra (Scott 1995). Tačiau pinigų plovimo kontrolės yra tik negatyvios sankcijos. Jos vargu ar padidins investicijas į mažai kapitalo turinčias šalis. Taip pat jos tikriausiai neturės didesnio poveikio, jei nebus susietos su labiau tiesioginėmis pastangomis pagerinti valdžios darbo rezultatus ir atskaitomybę.

Tarptautinės pastangos kontroliuoti neteisėtas firmas yra antroji svarbi pasirinkimo galimybė. Jei korupcija susijusi su organizuotu nusikalstamumu, tai tarptautinėms pagalbą teikiančioms organizacijoms iškyla ypač sunki problema. Jei valstybė kiaurai persunkta nusikalstamos veiklos, užsienio organizacijos ne ką tegalės padaryti, joms beliks tik laukti patogios progos ir tikėtis, kad reikalai pakryps į gerąją pusę. Ne tokiais aštriais atvejais gali praversti išsivysčiusių šalių patirtis kovojant su organizuotu nusikalstamumu. Besivystančiose šalyse, nepratusiose kovoti su organizuotu nusikalstamumu, naudingas pirmas žingsnis būtų apmokymo ir teisinės reformos derinys. Tačiau tokios reformos vargu ar bus pakankamos, jei ekonomika nebus stipri ir konkurencinga. Valstybei gali reikėti daugiau tiesioginių pastangų sumažinti nusikalstamiems veikėjams teisėtame versle prieinamus per didelius pelnus.

Vienas iš galimų sprendimų yra gerai kapitalizuotų teisėtų firmų pasirodymo skatinimas. Jos, gaudamos tam tikrą valstybės paramą teisėsaugos srityje, galėtų varžytis su firmomis, kuriose dominuoja nusikaltėliai. Pavyzdžiui, teismai leido didelėms tarptautinėms atliekų tvarkymo firmoms įsijungti į Niujorko šiukšlių išvežimo verslą. Tokia strategija sumažino organizuoto nusikalstamumo įtaką ir komercinių firmų, neaptarnaujamų Sanitarijos departamento, šiukšlių išvežimo išlaidas. Prokuratūros vertinimu, šiukšlių išvežimo išlaidos, 1995 metais buvusios 1,5 milijardo dolerių, buvo išpūstos maždaug dar 400 milijonų dolerių. Per

kelerius pastaruosius metus šiukšlių šalinimo išlaidos daugumai firmų sumažėjo 30–40 procentų.[165]

Šalies ryšiai su plačiuoju pasauliu gali tiek apriboti, tiek išplėsti organizuoto nusikalstamumo veiklos mastus. Viena vertus, atviras prekybos ir investicijų režimas palengvins kontrabandą ir nusikalstamu būdu gauto pelno tekėjimą per valstybių sienas. Bankininkystės prieglobsčiai su mažais mokesčiais, kur gali nusėsti nešvarūs pinigai, sumažina nusikalstamos veiklos šalies viduje rizikingumą, nes pinigus galima be vargo paslėpti užsienyje. Kita vertus, atviros sienos palengvina atvykėlių iš kitur investicijas šalyje. Jei tie atvykėliai nepriklauso šalies viduje esančioms nusikalstamoms grupuotėms ir jei nesusiję su tokiomis grupuotėmis kitose šalyse, tai jie gali mesti iššūkį įsitvirtinusioms grupuotėms. Žinoma, jei tokios investicijos bus brangios ir pavojingos, tai tik nedaugelis ryšis jas daryti, visgi šalies atvirumas užsienio investicijoms bent jau daro jas įmanomas.

Vienas iš vaidmenų, tenkančių tarptautinėms organizacijoms ir teisėsaugos įstaigoms išsivysčiusiose šalyse, yra informacijos apie įtartinas operacijas kaupimas kartu su teisminiu persekiojimu asmenų ir organizacijų, įsikūrusių išsivysčiusiose šalyse ir besiverčiančių verslu besivystančiose šalyse. Pavyzdžiui, galima palyginti kokių nors gaminių vidutines kainas JAV tarptautinėje prekyboje su tų pačių gaminių vidutinėmis kainomis, užfiksuotomis JAV prekyboje su konkrečiomis šalimis. Tie duomenys duoda galimybę ieškoti, kur kainos per didelės, o kur per mažos, ir tuo naudojosi JAV instancijos tyrimams nukreipti reikiama kryptimi (Pak and Zdanowicz 1994; Paul, Pak, Zdanowicz, and Curwen 1994). Žinoma, kainų skirtumai patys savaime dar negali nieko įrodyti, tačiau jie gali duoti išeities tašką intensyvesniam tyrimui. Tie duomenys gali parodyti Jungtinių Valstijų mokesčių ir

[165] „Teisėjas palaiko konkurenciją šiukšlių išvežimo versle", *New York Times*, 1994 m. vasario 28; „Karai dėl šiukšlių: kartelio suardymas", *New York Times*, 1995 m. liepos 30; „Stebėtojai paskyrė šiukšlių išvežėjus", *New York Times*, 1995 m. gruodžio 23; „Po griežtų priemonių šiukšlių kartelio atžvilgiu kainos staigiai krinta, o paslaugos didėja", *New York Times*, 1998 m. gegužės 11.

muitinės įstatymų bei kitų šalių įstatymų pažeidimus. Jie gali parodyti, kur galėjo pasireikšti pinigų plovimas per neteisingą prekių, kuriomis prekiaujama, kainų nustatymą. Tas duomenų rinkimo pastangas reikėtų išplėsti taip, kad jos apimtų duomenis apie kitų išsivysčiusių šalių prekybą ir galėtų joms nurodyti kelią, kaip padėti neturtingesnėms šalims kontroliuoti neteisėtus lėšų pervedimus ir sukčiavimus mokesčių ir muito sistemose.

Tarptautinės nusikalstamos veiklos kontrolė yra svarbus dalykas, tačiau šios knygos išvada ta, kad korupcijos imtis tik baudžiamosios teisės aspektu nepakanka. Pinigų plovimui apriboti ir neteisėtoms firmoms kontroliuoti aiškiai reikalingas tarptautinis bendradarbiavimas, tačiau tos pastangos pačios savaime neturės didesnės įtakos korupcijos lygiui, jei esminės paskatos kils ne iš neteisėtų firmų veiklos, o iš kontroliavimo naudos valstybei.

## Naujos tarptautinės institucijos

Jei tarptautinės iniciatyvos duoda vaisių, tai įgyvendinimo problemos reikia imtis rimčiau. Individualių šalių reformoms, tokioms kaip įsipareigojimai nekyšininkauti didelio masto pirkimuose, gali reikėti pašalinio organo ginčams spręsti. Taigi tarptautinio tribunolo idėja verta gilesnio nagrinėjimo. Steigiant bendrąjį tribunolą ginčams spręsti, aiškiai iškyla kai kurios sunkios sprendimų įrodymų ir standartų problemos. Nepaisant to, tarptautinėje teisės arenoje yra modelių, galinčių duoti minčių, kaip tęsti toliau.

Pavyzdžiui, Pasaulio banko grupės Investavimo ginčų sureguliavimo tarptautinis centras (IGSTC) sprendžia ginčus kontraktų, leidžiančių pasirinkti tribunolą (Shihata and Parra 1994). IGSTC teisėjų kolegijos (tyrimų grupės) nėra oficialūs teismai, jų naudojimas remiasi išankstiniu šalių susitarimu, tačiau kartais jos nagrinėja problemas, netiesiogiai susijusias su korupcija. Šis procesas turi sunkumų, nes tikrinimo mechanizmui trūksta galutinumo ir kartais jis veikia per daug techniškai ir formalistiškai. Nepaisant to, šios problemos per kelerius pastaruosius metus lyg ir kiek sumažėjo (Reisman 1992: 46–106). Tačiau IGSTC nenagri-

nėjo ginčų, kilusių kontraktų skirstymo stadijoje, ir jo jurisdikcija gali neapimti tokių dalykų. Taip pat tai yra brangus ir ilgai trunkantis procesas, tad IGSTC šiuo metu nepajėgia susidoroti su gausybe svarstytinų atvejų. Reikės rimtų reformų, kad būtų galima jį panaudoti kaip platesnio masto antikorupcinių pastangų sudėtinę dalį.

1993 metais Pasaulio bankas įkūrė nepriklausomą Kontrolės kolegiją – dar vieną tarptautinį ginčų sprendimo mechanizmo modelį. Ne taip kaip IGSTC, kuris atvertas tik ginčijamo kontrakto dalyviams, ši kolegija nagrinėja grupių, privačių asmenų ir paskolas gavusių šalių skundus. Grupės turi pareikšti, kad jos nukentėjo ar tikisi nukentėti nuo Pasaulio banko nesugebėjimo vykdyti savo strategijas ir procedūras (Bradlow 1996; Bradlow and Schlemmer-Schulte 1994). Tad atrodo įmanoma, jog šis tribunolas gali išgirsti ir skundus dėl korupcijos Pasaulio banko projektuose. Pavyzdžiui, ši kolegija gali apsvarstyti įtarimus, kad Bankas nesilaikė savo veiklos strategijų ir procedūrų, jei jis nepastebėjo korupcijos įrodymų. Faktiškai korupcija gali slypėti už kai kurių neseniai dėl kitų priežasčių nagrinėtų atvejų. Deja, ši kolegija yra silpnas instrumentas. Ji negali pradėti tirti, kol negauna Banko direktorių tarybos sutikimo; be to, net jei ji nustato prieš Banką nukreiptų faktų, jos sprendimai turi tik patariamąją galią. Jos rekomendacijos perduodamos Banko valdybai, ši priima galutinį sprendimą, o pačios kolegijos nustatyti faktai viešai neskelbiami. Iš dešimties atvejų, kuriuos ši kolegija gavo iki 1997 metų rugsėjo mėnesio, ji du atsisakė priimti ir dar trijų rekomendavo netirti. Iš likusiųjų penkių atvejų Banko taryba visiškai palaikė kolegiją tik viename (World Bank 1997b). Šios kolegijos kaip atskaitomybės mechanizmo trūkumus atskleidė Jakiretos užtvankos prie Argentinos sienos su Paragvajumi atvejis. Pasaulio banko viceprezidentas 1997 metų rugsėjo mėnesio kolegijos ataskaitą apibūdino kaip Banko veiksmų pateisinimą, tačiau, kai ši ataskaita pateko į spaudą, paaiškėjo, kad ji labai kritiška Banko atžvilgiu.[166] Taigi tik po

[166] „Jaciretos ataskaita rodo Pasaulio banko kolegijos nuosmukį", *Financial Times Business Reports,* 1998 m. sausio 1; „Bręsta skandalas dėl Pasaulio banko vaidmens užtvankos projekte", *Financial Times,* 1998 m. gegužės 4; „Pasaulio bankas atsiprašinėja", *Financial Times,* 1998 m. gegužės 12.

šios sistemos sustiprinimo ir jos atskaitingumo padidinimo ji galės tapti būsimo režimo rimta dalimi, nors ir dabartiniu pavidalu ji išryškina keliančias nerimą Banko skolinimo sritis.

Naudingas pirmasis žingsnis yra Kolegijos patirtis nagrinėjant piliečių grupių ir nepelno organizacijų skundus. Tai yra pirmasis tarptautinis tribunolas, kuriame atskiri asmenys, neturintys kontraktinių ryšių su tarptautine organizacija, gali bandyti reikalauti jos atskaitomybės (Bissell 1997; Bradlow and Schlemmer-Schulte 1994: 402). Išanalizavęs, kaip Kolegija svarstė skundus dėl Arun III užtvankos projekto Nepale, Danielis Bradlowas (1996) padarė išvadą, kad Kolegija gali padėti apginti interesus žmonių, kuriems pakenkė Pasaulio banko projektai, tačiau jis išreiškė susirūpinimą dėl dviprasmiškumų Kolegijos, Banko vadovybės ir Vykdomųjų direktorių tarybos savitarpio santykiuose. Svarbiausias reikalavimas, kuris bus pagrindinis ir kiekvienai naujai institucijai, yra užtikrinti Kolegijos nepriklausomybę ir jos procesų skaidrumą pašaliniams stebėtojams.

Tribunolai egzistuoja ir žmogaus teisių, tarptautinių darbo standartų ir branduolinės energijos srityse; jie gali būti laikomi pavyzdžiais (Barratt-Brown 1991: 548–563). Nevalstybinės organizacijos gali jiems pateikti skundus ir dalyvauti įrodymų pristatyme. Kiekvienas iš esamų organų turi savų problemų ir nė vienas iš jų negali būti tobulas modelis tiems, kuriems rūpi antikorupcinės pastangos. Nepaisant to, tie organai rodo, kaip nevalstybinės organizacijos gali vaidinti teigiamą vaidmenį tarptautiniuose kontrolės procesuose.

Kaip alternatyvą tarptautinė bendruomenė gali įsteigti forumą įtariamiems korupcija privatizacijos ar kontraktų sudarymo procesuose – galbūt net ryšium su nekyšininkavimo įsipareigojimu. Nusivylusių pretendentų gauti kontraktus ar apgautų skolintojų atvejams reikės, kad atitinkama šalis vestų skaidrią savo veiksmų apskaitą. Ieškovai nebūtinai privalės kyšių davimą patvirtinti dokumentais. Daugiausia dėmesio bus skiriama sandėrių sąlygoms. Jei tik atrodys, kad jos smarkiai skiriasi nuo sąlygų, būdingų sąžiningiems procesams, teismas gali pareikalauti pakartoti iš naujo pasiūlų tam projektui priėmimą. Tačiau šio proce-

so veiksmingumą sunkina vienas dalykas – naujasis pasiūlų priėmimo procesas neturi būti vien tik skaidresnis ir sąžiningesnis senojo proceso variantas. Visi proceso dalyviai dabar, po pirmojo rato, gaus naujos informacijos, kuri turės įtakos jų elgsenai antrajame rate. Aukcionų procesų tyrinėtojai turi kruopščiai analizuoti pasiūlų strateginius aspektus, kad išvengtų dar neteisingesnės sistemos sukūrimo.

Dar rimtesnė tarptautinio tribunolo problema yra užtikrinti paklusnumą jo sprendimams. Vienas pasirinkimas yra pasinaudoti Pasaulinės prekybos organizacijos (PPO) priemonių visuma. PPO sankcijų pranašumas yra tas, kad jas uždeda ne PPO, o tos šalies prekybos partneriai. Tačiau PPO reguliuoja santykius tarp valstybių, o ne tarp atskirų asmenų ar firmų. Taigi tarptautinį kyšininkavimą galima kontroliuoti ne *su* PPO, o *per* PPO (Nichols 1997a: 361–364). Tokio tipo tarptautinis procesas, be abejo, atbaidys kai kuriuos investicijų ir privatizacijos projektus. Tačiau visų pirma, tai gal ne taip jau ir blogai. Jei atrodys, kad nešvarūs sandėriai neišvengiami, šalis gali atidėti privatizaciją, nes valstybinę firmą prižiūrėti daug lengviau negu privačią. Panašiai ir korumpuoti šalies vadovai valstybinių darbų projektą gali sudaryti turėdami galvoje kyšius, o ne ekonomikos plėtrą. Antra, tarptautinė bendruomenė gali subsidijuoti teismo išlaidas bet kokio teismo proceso, kurį laimi besivystanti šalis. Trečia, panašiai kaip PPO pirkimų pakte, dalyvavimas gali būti savanoriškas su jurisdikcija apribota tomis šalimis, kurios vykdo PPO sąlygas, ar kurios pasiryžusios sukurti nekyšininkavimo įsipareigojimų sistemą mainais už Pasaulio banko ar JTPP technines konsultacijas bei kitokią paramą. Tarptautinio ginčų sprendimo mechanizmo pasiūlymai tėra pavyzdys bendresnio principo, kad vienas iš kovos su korupcija būdų yra duoti pralaimėjusiems priemonių skundams pateikti.

Tarptautinė verslo bendruomenė pradeda suvokti korupcijos kainą globalinei investicijų aplinkai. Tokiu mastu, kokiu laipsniu taip yra iš tikrųjų, tampa įmanoma kitokia taktika. Galbūt pačios tarptautinės firmos gali suinteresuotas reforma šalis aprūpinti lėšomis ir technine pagalba. Taip jau daroma per profesines asociacijas, tokias kaip JAV teisininkų asociacija, tačiau pagalbos organizacijos gali ištirti bendradarbiavimo projektų galimybę.

## Išvados: strategijos užgaidos ir strategijos reformos

Dabartinis susidomėjimas korupcija kartoja seną modelį. Per porą pastarųjų šimtmečių dažnai būta reformistinių impulsų, o kartais net tikrų reformų. Vis dėlto dabartinė susidomėjimo banga yra dalis bendresnės tendencijos. Plėtros specialistai pradeda suvokti, kad jau nebepakanka tradicinio orientavimosi į makroekonominę politiką ir į didelio masto infrastruktūros projektus, o kartais tai gali duoti net priešingą rezultatą. Jei valstybės politinės ir biurokratinės institucijos silpnos ir jei rinka veikia labai netobulai, tai plėtrai skirta pagalba gali neduoti teigiamų rezultatų.

Tarptautinės pagalbos ir paskolų teikimo organizacijos žengė pirmuosius žingsnius reformos link. Korupcija jau nebėra uždrausta tema. Kai kurių Pasaulio banko projektų buvo atsisakyta dėl korupcijos įrodymų, tik paprastai to per daug negarsinant. TVF iš finansinės pagalbos norinčių šalių reikalauja sutikti su valdymo sistemos reformomis, įskaitant ir korupcijos mažinimo strategijas. Tačiau tebekelia abejonių tokių įsipareigojimų nuoširdumas. Bandant rimtai nagrinėti šią problemą, reikės susidurti su daugeliu paskolų gavėjų ir jų davėjų, kurių firmos duoda kyšius besivystančiose šalyse. Paties Pasaulio banko sunkumai nesunkiai matomi jo strategijos dokumente „Pagalba šalims kovojant su korupcija" (1997a). Visame dokumente nepaminėta jokia konkreti šalis, išskyrus trumpą nurodymą trijų, kurios pradeda reformą. Tačiau permainos negali vykti, jei šalys nesuvoks šios problemos ir nesiims jos tokiu būdu, kuris neprimintų raganų medžioklės. Per dažnai antikorupcinės programos žlugdavo dėl to, kad esantys valdžioje norėdavo pakenkti savo priešininkams.

Be to, Pasaulio bankas turėtų nekurti šablono, grindžiamo „geriausia praktika", tinkama visoms šalims. Kultūra ir istorija, kaip ir dabartinės ekonominės bei socialinės sąlygos, turi įtakos ne tik problemos pobūdžiui, bet ir tokiems sprendimams, kurie būtų prasmingi. Tačiau ši knyga parodė, kad yra daug bendro pobūdžio dalykų, kurių galima pasimokyti iš ekonominių paskatų bendrojo supratimo. Tų pamokų neįmanoma kodifikuoti universalaus, visiems tinkamo modelio pavidalu, o reikia taikyti protingai

įvertinant individualias šalies sąlygas. Pasaulio banko dabartiniai pasiūlymai kaip tik ir atspindi šį požiūrį. Klausimas tik, ką jis pasirinks – ar vykdys stiprią politiką, ar tik simboliniais gestais stengsis prislopinti pačią triukšmingiausią jo kritiką.

Panašių abejonių gali kilti svarstant prisijungimą prie tarptautinių ar regioninių susitarimų. Amerikos valstybių organizacijos konvencija ir EBPO sutartis yra geras išeities taškas. Tačiau šiuos žingsnius turi lydėti priežiūros ir įgyvendinimo institucijų sukūrimas; jos nukentėjusiems nuo korupcijos duotų naujų paskatų pateikti savo skundus. Priešingu atveju šie tarptautiniai dokumentai bus ne ką vertesni už nerealių vilčių išdėstymus.

## 11

### *ŠALIES VIDAUS SĄLYGOS REFORMAI*

Turi reikšmės idėjos ir moraliniai įsipareigojimai. Reformos kartais vyksta paprasčiausiai dėl to, kad jas stumia į priekį patrauklus ir joms atsidavęs šalies vadovas. Stiprūs lyderiai gali įkvėpti žmones priimti tokias dideles reformas, kurių mažesnio kalibro asmenybės niekada negalėtų įgyvendinti.[167] Tačiau stiprus vadovavimas paprastai yra tik būtina, o ne pakankama politinių permainų priežastis. Nusistovėjusi tvarka gimdo inerciją. Kartais lengviausia ir toliau eiti įprastiniu keliu, dar ir dėl to, kad turintieji naudos iš *status quo* priešinsis permainoms. Laiku padarytos vienos permainos nulems kitas permainas ateityje. Tačiau istorija nors ir uždeda apribojimus, retai kada siūlo tik vieną konkretų sprendimą. Visa problema ta, kaip nustatyti tuos struktūrinius

[167] Apie moralinių lyderių svarbą Antiprotekciniu ir Pažangos laikotarpiais Jungtinėse Valstijose 1870-1933 metais žr.: Anechiarico and Jacobs (1996: 19-21), Maranto and Schultz (1991: 44-50), Sproat (1982), White (1958). DasGupta and Mookherjee (1998: 302) svarsto politinės valios viršūnėse būtinybę kaip administracinės reformos prielaidą. Jie cituoja Urugvajaus pavyzdį kaip atvejį, kai pareigūnų pasipriešinimą teko įveikti remiantis politine parama iš viršaus.

faktorius, kurie, be patrauklaus vadovo, sukuria palankias sąlygas reformai.

Jau turime pakankamą reformų visame pasaulyje patirtį, kad galėtumėm išdėstyti kai kuriuos gerai pagrįstus struktūrinius samprotavimus. Šiame skyriuje daroma prielaida, kad besivystančios ir iš socializmo į rinkos ekonomiką einančios šalys gali pasimokyti iš išsivysčiusių šalių istorinės patirties bei iš naujesnės kitų besivystančių šalių patirties. Žinoma, tas pamokas reikia perleisti pro konkrečios situacijos kiekvienoje šalyje filtrą, tačiau kai kurios pagrindinės politinės ir ekonominės paskatos, atrodo, yra gana universalios.

Yra du pagrindiniai reformų proceso modeliai: vienas remiasi politinės valdžios naudojimu, o antrasis – visuotiniu savitarpio sutarimu. Tuos, kurie dėl reformos gali kai ką prarasti, galima nugalėti balsų dauguma arba pergudrauti; be to, juos galima kooptuoti į valdžią ar duoti kompensacijų už tai, kad jie sutiktų su permainomis (Grindle and Thomas 1991: 134). Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje devintajame dešimtmetyje ministrės pirmininkės Margaretės Thatcher vyriausybė vykdė administracines reformas konfliktinės strategijos principu, o Australijos ministras pirmininkas Robertas Hawke ieškojo visuotinio sutarimo (Zifcak 1994: 158). Svarbiausias strateginis sprendimas reformatoriams yra ką įtraukti į savo koaliciją ir ką priversti prisiimti reformos išlaidas. Kas geriau – ar atsipirkti nuo korumpuotų pareigūnų ir privačių asmenų bei firmų, ar neįsileisti jų į reformuotą sistemą? Kokiu mastu reformos tikslams pakenks koalicijos, skirtos permainoms remti, kūrimo procesas?

Pradėsiu nuo politinės koalicijos sudarymo problemos. Galingi politikai turi tikėti, kad reforma išeis jiems į naudą. Taip dažnai atsitinka atsiliepiant į galingų privačių grupių, nusprendusių, kad reforma joms bus naudinga, spaudimą. Demokratinėse šalyse visuomenės spaudimas gali paspartinti reformą, tačiau net autokratinės šalys gali susidurti su politinėmis paskatomis mažinti korupciją. Reformos pradžios momentui gali turėti įtakos koks nors skandalas ar ekonominė krizė. Jos pradžią išprovokavę įvykiai gali ne visada vesti prie konstruktyvių permainų ir bran-

giai atsieiti patys savaime, tačiau jie gali sudaryti sąlygas reformos koalicijai organizuoti. Tiek absoliutus, tiek santykinis valdymo aparato dydis yra faktoriai, nuo kurių priklauso reformos išlaidos ir nauda įvairioms grupėms.

Reformos ne visada įgauna institucines formas. Jei dingsta reformą sukėlusios politinės sąlygos, tai dažnai išnyksta ir pačios reformos. Tačiau kitomis aplinkybėmis reformos išlieka ir nepaisant labai svarbių politinių pasikeitimų. Paskutiniajame skyrelyje stengiamasi suvokti, kada gali taip atsitikti. Tačiau kartais reformos įsitvirtina net per daug, iki pat sustabarėjimo. Tada atsiranda problema, kaip pakeisti sistemą, neatsisakant senosios sistemos išlikusių stipriųjų pusių. Ir šiuo atveju istorinė patirtis pateikia keletą atvejų, galinčių sukelti naudingų minčių.

## Politinė struktūra ir reforma

Realistiškai žiūrint, reforma nevyks, jei jos nepalaikys galingos grupės ir atskiri asmenys, esantys ir nesantys valdžioje. Demokratinėse šalyse turi susiformuoti politinė koalicija, remianti permainas. Autokratinėse santvarkose šalies vadovas kartais patiria reformatorių iš kariškių ar iš kai kurių privataus sektoriaus dalių spaudimą. Visiškai korumpuotoje valstybėje gresia invazija ir pilietinis karas. Prisiminkime Zairo prezidento Mobutu Sese Seko staigų žlugimą, kai tik atsirado alternatyva jam. Tačiau priežastinis ryšys yra nelogiškas. Pavojus netekti valdžios gali paskatinti aukštus pareigūnus tapti dar labiau korumpuotiems, stengiantis užsitikrinti asmeninę gerovę postų netekimo atvejui. Korumpuotiems lyderiams reforma gali atrodyti pavojinga, jei ji atpalaiduoja opozicines jėgas, pakertančias egzistuojantį režimą. Tad siekiantiems sėkmės reformuotojams gali tekti atsipirkti nuo potencialių oponentų. Reformuotojams taip pat reikia pasirūpinti eiliškumo nustatymu, nes, rūpestingai visko nenumačius, tie, kurie turėjo naudos iš pirmojo reformų etapo, gali tapti platesnių struktūrinių pertvarkymų priešininkais.

*Demokratija ir reforma*

Kaip jau matėme, įmanomas ir korupcijos sambūvis su rinkimų politika. Tačiau korumpuotos demokratinės vyriausybės kartais sugeba reformuotis. XIX amžiuje Jungtinės Valstijos, Didžioji Britanija ir daugelio Amerikos miestų savivaldybės reformavo pareigūnų priėmimo į darbą ir valstybinių pirkimų sistemas. Kai kuriose Lotynų Amerikos šalyse su demokratinėmis struktūromis irgi būta reformų laikotarpių. Demokratinės struktūros kai kuriomis, bet ne visomis sąlygomis, gali skatinti reformas.

*Balsavimo sistemos ir reforma: Lotynų Amerika.* Naudingas išeities taškas – Barbara'os Geddes darbas apie valdymo aparato reformą Lotynų Amerikos demokratinėse šalyse (1991, 1994). Sakykime, kad politikai ir partijos nori išsilaikyti valdžioje. Tada jiems gali tekti susidurti su tuo, ką Geddes vadina „politikų dilema", kai šalis, kaip visuma, turės naudos iš protekcionizmo pabaigos, tačiau nė vienas politikas ar politinė partija neturės paskatų vienašališkai kurti skyrimo į pareigas pagal nuopelnus sistemą. Kiekvienas taip padaręs atiduotų balsus opozicijai, negaudamas už tai atitinkamos politinės naudos. Geddes tada postuluoja atvejį, kuriame rinkėjai pripažįsta reformos naudą visuomenei. Viešai remiantis reformą politikas susilaukia politinės paramos, kuri gali kompensuoti nuostolius dėl protekcionistinių darbo vietų sumažėjimo. Savaime aišku, kad mažumos partijai, turinčiai maža vilčių patekti į būsimą vyriausybę, remti reformą yra lengviau negu daugumos ar valdančiajai partijai. Mažuma, menkai teprieinanti prie protekcijų, nedaug ką tepraras dėl reformos rėmimo. Faktiškai ji gali susidurti su paradoksu. Jei jos pozicija reformos atžvilgiu pakankamai populiari, kad duotų jai realių šansų laimėti kitus rinkimus, tai jau vien tas faktas apmalšins jos reformistinį entuziazmą. Kai partija ateina į valdžią, ji gali nesilaikyti savo rinkiminių pažadų ir dėl to rinkėjai gali nebetikėti jos pažadais ateityje, taigi gali neskatinti jos ir ateityje žarstyti pažadus.

Nors Geddes dėmesys nukreiptas į viešojo administravimo reformą, daug kas iš to, ką ji sako, tinka ir kitiems visaapimančios antikorupcinės reformos strategijos aspektams. Pavyzdžiui, pir-

kimo sistemų reforma ir valdymo skaidrumo bei atvirumo gerinimai turi bendrų bruožų su valdymo aparato reforma. Esantieji valdžioje turi naudos iš korumpuotu būdu gautų kontraktų bei slaptų valdymo procesų, tačiau reforma pagerins valstybinio sektoriaus, kaip visumos, teisėtumą. Daugelis antikorupcinių strategijų išlaidas primeta jas pasiūliusioms politinėms grupėms ir tos išlaidos viršija išlaidas tų, kurie paprasčiausiai tik neatsilieka nuo permainų. Jei visuomenės nepasitenkinimas nebus labai didelis ir pastovus, tai iniciatoriai atsidurs nepalankesnėje padėtyje. Vykdanti reformą administracija už permainų deklaravimą susilauks paramos, tačiau tai atsvers jos neproporcingai didelis korupcinių pajamų netekimas.

Geddes teigia, kad politikai ir politinės partijos Lotynų Amerikoje supranta reformos dilemą. Jos analizėje nurodomos dvi situacijos, kuriose reforma galima. Pirmoji yra tokia, kai viena partija užima dominuojančią padėtį, tačiau vyriausybės neefektyvumas dėl korupcijos ir protekcionizmo kelia grėsmę jos išlikimui valdžioje. Tada ji gali remti reformą nepaisydama nuostolių, kuriuos patirs valstybės pareigūnai. Rinkimai, net jei visada baigiasi tos pačios partijos išlikimu valdžioje, valdančiąją partiją vis tiek apriboja. Antroji situacija – kai kelios partijos turi vienodą priėjimą prie protekcionistinių skyrimų į pareigas ir kai jos visos vienodai turės naudos iš reformos. Tuomet jos gali sugebėti bendradarbiauti įstatymų keitimo srityje. Kolumbija, Urugvajus ir Venesuela yra pavyzdžiai reformos, įvykdytos vienodo priėjimo prie protekcijų laikotarpiais. Kolumbijoje dar vienas reformą skatinantis veiksnys buvo partizanų smurtas, kėlęs grėsmę demokratinei santvarkai. Valdžią turėję politikai buvo suinteresuoti reformomis, kurios padarytų galą tam smurtui. Kiti autoriai panašius reformų epizodų bruožus pastebėjo ir už Lotynų Amerikos ribų. Pavyzdžiui, daug mažiau primygtinomis aplinkybėmis Naujoji Zelandija devintajame dešimtmetyje susidūrusi su ekonominiu spaudimu, kuris apribojo politinę opoziciją permainoms, sugebėjo reformuoti savo valdžią. Reformą pradėjo viena vyriausybė ir užbaigė kita (Scott 1996: 72).

Tačiau vien tik politinių partijų pusiausvyros nepakanka. Svarbus nuo reformos atgrasantis veiksnys yra politikos personalizuotas pobūdis. Kuo didesnė bus remiančių personalizuotų sluoksnių reikšmė, tuo sunkiau bus vykdyti plataus masto reformas. Geddes įrodinėja, kad Kolumbijoje ir Urugvajuje balsavimas uždaru sąrašu pagal proporcinę rinkimų sistemą palengvino reformą, nes apribojo konfliktus tarp atskirų politikų ir politinių partijų. Naudojant uždarus sąrašus, partija nustato biuleteniuose esančių kandidatų eilės tvarką, tad atskiri kandidatai, norėdami būti išrinkti, turi stengtis įtikti partijos vadovybei ir partinė drausmė tokiu atveju turėtų būti didelė. O naudojant atvirus sąrašus, biuleteniuose esančių kandidatų eilės tvarka priklauso nuo rinkėjų, kurie renkasi ne tik partiją, bet ir išreiškia, kuriems kandidatams teikia pirmenybę. Tad kiekvienos partijos politikai turi varžytis tarpusavyje. Atvirų sąrašų sistemoje atsikratyti protekcionizmo turėtų būti ypač sunku, nes rinkėjų ir rinkimų kampanijos aktyvistų individualizuotos naudos gali įgauti grėsmingą pavidalą. Faktiškai dvi sistemos, kurios nesireformavo, Brazilijoje ir Čilėje, naudojo atvirų sąrašų sistemas. Koalicinės vyriausybės Čilėje, kurių nariai turėjo mažai ką bendra, laikėsi protekcionizmo dėka.

Tačiau Geddes akcentuojamas kontrastas tarp uždarų ir atvirų sąrašų proporcinės rinkimų sistemos yra tik būtina, bet nepakankama sąlyga. Štai uždarų sąrašų sistemoje paprastiems partijos nariams reforma nepakenks, tačiau jei partijos lyderiai savo padėtį naudoja neteisėtos naudos gavimui sau patiems ar savo partijoms, tai jokios reformos nebus. Jei partijos vadovybė korumpuota, ji norės uždarų sąrašų sistemos kaip priemonės kontroliuoti partijos narius, kontroliuojant jų vietas sąrašuose. Net jei esantys sistemos viršuje bus nekorumpuoti, tai vadovybė gali apsaugoti mažiau galingus partijos narius, kad išsaugotų partijos įvaizdį. Pavyzdžiui, Vokietijoje partijos sistemos galia padėdavo apsaugoti atskirus korumpuotus politikus, susilpnindama atskirų politikų stebėjimą iš šalies ir atsilygindama tiems, kurie priimdavo dovanas mainais už įstatymų leidybą „paslaugų už paslaugas" principu (Seibel 1997:95).

Gabrielle'ės Montinola darbas apie Čilę papildo Geddes analizę. Jame daugiausia dėmesio skiriama visuomenės priežiūrai. Čilė nuo 1891 iki 1924 metų buvo labai korumpuota šalis, tačiau dabar pagal Lotynų Amerikos standartus ji yra palyginti švari (Montinola 1997). Be to, verslo sektorius valstybės nelaiko grobuoniška (Stone, Levy, and Paredes 1992). Pasak Montinola'os, politinio pasiskirstymo pasikeitimas palengvino Čilei pereiti prie žemo korupcijos lygio. Šio amžiaus pradžioje Čilės demokratija buvo sudėtinga, daugiamatė sistema, gaminanti Geddes aprašytas nestabilias koalicijas. Tačiau po generolo Pinocheto režimo, Montonola'os nuomone, politinės pirmenybės dabar išsidėsčiusios pagal paprastą kairiųjų – dešiniųjų schemą. Tai palengvina piliečiams reikalauti vyriausybės atskaitomybės, nes kiekviena vyriausybė atstovauja konkrečiai pozicijai politinėje erdvėje, priešingai kompromisinėms koalicijoms. Tokia atskaitomybė, jos nuomone, apribos korupcijos galimybes ir paskatins reformą.

Visuose Geddes analizuotuose Lotynų Amerikos atvejuose buvo naudojama kokia nors proporcinės rinkimų sistemos atmaina. Gali kilti klausimas, kaip proporcinės rinkimų sistemos, palyginti su santykinės balsų daugumos sistemomis, skatina reformą. Paprasto atsakymo į tai nėra, gal tik išskyrus pastabą, kad santykinės balsų daugumos sistemos dažnai iškelia dvi partijas, atstovaujančias plačioms koalicijoms, palankiai žiūrinčioms į reformą. Tos partijos keičia viena kitą valdžioje, tad nėra reikalo sudarinėti koalicines vyriausybes (Cox 1997). Proporcinės rinkimų sistemos skatina daugiapartinių sistemų plėtrą ir todėl didina siauros orientacijos partijų bei nestabilių koalicinių vyriausybių atsiradimo tikimybę. O sistemos, kai valdo santykinę balsų daugumą turinčios partijos, ne visuomet yra stabilesnės, tačiau palyginkite neseną nestabilumą Indijoje su jos daugybe regionalinių partijų, išrinktų į valdžią pagal santykinės balsų daugumos sistemą, su koalicinių vyriausybių Vokietijoje po Antrojo pasaulinio karo stabilumu. Nepaisant to, yra didesnė tikimybė, kad santykinės balsų daugumos sistemos sudarys vyriausybes su perspektyva, reikalinga patikimai reformai vykdyti. Pavyzdžiui, Naujoji Zelandija neseniai perėjo prie mišrios proporcinės rinkimų sistemos

nuo to, ką galima laikyti beveik grynu Vestminsterio tipo parlamentinės demokratijos pavyzdžiu. Įsitraukusieji į naujausią reformą nerimastauja, kad jei susidarys koalicija ar mažumos vyriausybė, tai bus neįmanoma ilgalaikė perspektyva, nes vyriausybė gali būti priversta duoti koalicijos nariams siauro profilio privilegijų (Scott 1996: 81).

Lotynų Amerikos patirtis apskritai buvo gan pesimistiška. Geddes neneigia, kad politinė koalicija reformoms vykdyti įmanoma, tačiau čia pat parodo ir jos trapumą. Kai kurios demokratinės formos reformą ne tik pasunkina politiškai, bet, net jei tokia reforma ir pradedama vykdyti, ji gali trukti neilgai. Visus jos aprašytus sėkmingus atvejus lydi irimo laikotarpiai, kai vėl ima reikštis protekcionizmas, korupcija ir neefektyvumas. Reformos, kurios buvo tęsiamos, palietė tik mažą biurokratijos dalį, ir daugelį jų pakirto vėlesnės vyriausybės. Politiniu atžvilgiu lengvos reformos, gerinančios biurokratijos darbo sąlygas, buvo tęsiamos ir plėtojamos. Tačiau, be priėmimo į darbą ir pareigų paaukštinimo vadovaujantis nuopelnais, tas reformas vargu ar galima apskritai vadinti reformomis. Tad net jei Geddes teisi sakydama, kad uždarų sąrašų proporcinė rinkimų sistema geresnė už atvirų sąrašų proporcinę rinkimų sistemą reformos vykdymo požiūriu, tai gal dar geresnės yra santykinės balsų daugumos sistemos, linkusios apriboti partijų skaičių. Tad gali būti teisūs tie, kurie reiškia susirūpinimą dėl Naujosios Zelandijos perėjimo nuo santykinės balsų daugumos prie proporcinės rinkimų sistemos.

Be to, kaip įrodinėja pati Geddes, reformą gali vykdyti ir dominuojanti partija, kuriai priklauso vykdomoji valdžia, jei korupcija ir neefektyvumas pradėjo daryti žalą jos sugebėjimui valdyti. Lotynų Amerikoje, kur daug stiprių prezidentinių sistemų, išrinktieji prezidentai irgi kartais vykdydavo reformas. Tebevykdomas prielaidų bendrajai administracinei reformai tyrimas aštuoniais Lotynų Amerikos, Azijos ir Rytų Europos atvejais rodo, kad vykdomosios valdžios strategija ir politinis darnumas yra nepaprastai svarbūs sėkmingai reformos pradžiai (Heredia and Schneider 1998). Tais atvejais kai kurie iš toliau svarstomų faktorių, pavyzdžiui, krizės ir didėjantis nepasitenkinimas galinguoju elitu, tampa pagrindiniais aiškinant reformos laiko parinkimą.

Geddes tyrimai leidžia padaryti dvi pagrindines išvadas. Pirmoji ta, jog „demokratija" yra per daug plati sąvoka, kad ją tiktų vartoti analizuojant reformą. Labai svarbios yra rinkimų sistemos detalės ir ypač politinės paskatos svarstyti plačias visuomenines vertybes. Kaip pažymi Geddes (1997: 187), „tikra likimo ironija, kad reformas, kurios turėtų gerinti valdžios paslaugų teikimo efektyvumą ir teisingumą, trukdo kaip tik tos atstovaujamosios institucijos, kurių aiškus tikslas yra atspindėti rinkėjų interesus". Montinola'os darbas dar labiau padidina susirūpinimą dėl būdo, kuriuo politinių partijų ideologijos pasiskirsčiusios šios problemos erdvėje. Tie du veiksniai gali būti susiję. Balsavimo sistemos pobūdis gali turėti įtakos tam, kokios politinės partijos pajėgs išlikti.

Antroji išvada – reformos tikriausiai bus trapios, jei jas pagimdė laikinai palankios politinės sąlygos. Politinių interesų atitikimas gali pagimdyti reformas, tačiau jos išsilaikys tik jei tas atitikimas bus ilgalaikis sistemos požymis. Ir dar kartą pati balsavimo sistema gali padėti nustatyti politinio pasiskirstymo patvarumą. Reformos ilgaamžiškumą gali pakirsti esminis visuomenės susiskaldymas ir būdas, kuriuo jis atsispindi valdžios struktūroje. Kad reforma išsilaikytų, jos pirmąjį etapą reikia vykdyti taip, kad jis gimdytų reformos šalininkus, kurie stengtųsi palaikyti ir išplėsti pirmuosius laimėjimus. Žvilgsnis į reformos istoriją Jungtinėse Valstijose ir Didžiojoje Britanijoje gali padėti geriau suprasti pastarąją problemą.

*XIX amžiaus reforma Jungtinėse Valstijose ir Didžiojoje Britanijoje*

Valdymo aparato reformos Jungtinėse Valstijose ir Didžiojoje Britanijoje tyrimai papildė Geddes darbą apie Lotynų Ameriką. Yra dvi problemos: kodėl reforma įvyko ir kaip ji buvo palaikoma?

Atrodo, kad Geddes teiginys apie politinių jėgų pusiausvyrą tinka abiem šalims. Kai reforma įvyko, jos abi naudojo nugalėtoją išaiškinančias balsavimo taisykles, kurios tipišku atveju iškelia dvi subalansuotas partijas, pakaitomis paimančias valdžią. Nė viena politinė grupuotė neturėjo neproporcingai didelės naudos iš galimybės naudotis protekcionizmu ir visos turėjo naudos iš reformos. Didžiosios Britanijos parlamentinė sistema su stipria partine drausme apribojo asmeninės naudos siekimo mastus. Net jei

parlamento nariai atstovavo individualioms apygardoms, jų galimybės už savo balsus išsiderėti kokių nors privilegijų buvo ribotos. Rinkėjų padaugėjimas XIX amžiuje ir daugelio mažų rinkiminių apygardų panaikinimas sumažino protekcionistinių paskyrimų teikiamą naudą (Parris 1969: 70–71).

Jungtinėse Valstijose partinė drausmė nėra dominuojanti, ir tai neskatino reformos. Todėl faktiškai reforma Jungtinėse Valstijose prasidėjo vėliau negu Didžiojoje Britanijoje. Tačiau atskirai renkamas prezidentas, esantis vykdomosios valdžios viršūnėje, galėjo protekcionizmo ir valdymo aparato efektyvumo kompromisą vertinti iš valstybės interesų perspektyvos. Prezidentas Andrew Jacksonas sukūrė protekcionistinę sistemą savo šalininkams atsilyginti. Jis manė, kad valstybinių postų suteikimo už politines paslaugas sistema padės įveikti korupciją, demokratizuodama valdžios tarnybas ir pašalindama įsitvirtinusius pareigūnus. Tačiau vietoj to korupcija dar labiau padidėjo. XIX amžiaus pabaigoje dvipartinė politinė koalicija, į kurią įėjo ir prezidentas Chesteris Arthuras, parėmė Pendletono įstatymą, kuris buvo pirmasis federalinės vyriausybės žingsnis kelyje į valdymo aparato sistemos sukūrimą (Maranto and Schultz 1991: 30–36, 50–55).

Abiejose šalyse būta įtampų, kurios atsirado, kai vieniems rinkėjams rūpėjo valstybės teikiamų paslaugų efektyvumas ir teisingumas, o kitiems tik darbo vietos. Tos įtampos buvo dvejopos: pareigų valdžios įstaigose dalinimas galėjo tapti ne politine nauda, o išlaidomis; sureguliuoti konfliktą tarp tų rinkėjų, kurie norėjo efektyvių paslaugų, ir tų, kurie norėjo darbo vietų, buvo sunku. Jei valdžios paslaugų kokybė rinkėjų mintyse pradeda įgauti grėsmingą pavidalą, tai politikai – tiek įstatymų leidėjai, tiek ministrų kabineto sekretoriai – pradeda abejoti protekcionizmo politine nauda.

Jungtinėse Valstijose ir Didžiojoje Britanijoje politikai skundėsi, kad labai daug laiko ir energijos atima tarnybų ieškotojai (Chester 1981:155–156; Johnson and Libecap 1994; Maranto and Schultz 1991; Parris 1969: 50–79). Tad, sparčiai negausinant tų tarnybų, daugelis pretendentų į jas bus nuvilti. Tokių nepatenkintųjų ir jų šeimų narių gali būti gerokai daugiau negu patenkintų, pagal pro-

tekcijas gavusių tarnybas. Net ir tie, kuriems pavyko gauti tarnybas, gali manyti, kad turėjo gauti geresnes. Tad protekcijų dalinimas vietoj privilegijos tampa nemalonumų šaltiniu (Chester 1981:155–156; Parris 1969: 71). Pavyzdžiui, Pensilvanijos valstijos respublikonų partijos vadovas skundėsi turįs taip daug draugų, kad susiduriąs su sunkia problema, kuriuos iš jų rekomenduoti (Blair 1989: 31). Nei Jungtinėse Valstijose, nei Didžiojoje Britanijoje reformos vykdymo laikotarpiu staigaus pajamų augimo nebuvo, tad dėl biudžetinių apribojimų tarnybų skirstymas tapo politiniu atžvilgiu brangiu malonumu. Padėtis Venesueloje – naudingas kontrastas. Ten netikėtai didelės pajamos iš naftos pakirto reformą, kai valstybė ėmė beatodairiškai priiminėti į darbą naujus žmones (Geddes 1994). Kitose šalyse statistinės nuostatos reikalauja daug valstybinio sektoriaus tarnautojų valstybinėms firmoms. Jau pats valstybinio sektoriaus dydis mažina protekcionizmo politines išlaidas, didindamas jos ekonomines išlaidas.

Reformas vykdę politikai Amerikoje ir Anglijoje mobilizavo galingą verslo paramą efektyvesniam valdymo aparatui. XIX amžiaus verslo interesams reikėjo pašto tarnybos, efektyviai pristatinėjančios korespondenciją, verslininkai taip pat norėjo, kad jų prekės greitai pereitų muitinę. Jie buvo pasiryžę mokėti individualiems muitinės agentams už greitesnį aptarnavimą, tačiau apskritai jiems mielesnė buvo sistema, leidžianti išvengti tokių papirkinėjimų (Johnson and Libecap 1994). Jungtinėse Valstijose verslas apskritai rėmė municipalinę reformą (Stave 1972). Verslininkai gali toleruoti tam tikrą korupcijos lygį, tačiau pradeda protestuoti, jei papirkinėjimų lygis pradeda didėti, kaip kad tikriausiai buvo Amerikos miestuose XIX amžiaus pabaigoje. Vienas autorius tvirtina, kad miestų reforma Jungtinėse Valstijose gavo postūmį, kai kyšių lygis padidėjo nuo 10 iki 30 procentų kontraktų ir piniginių išmokų vertės (Calvert 1972). Besivystančiose ir iš socializmo į rinkos ekonomiką einančiose šalyse firmos panašius protestus reiškia ir dabar. Pavyzdžiui, Brazilijoje prezidento Colloro žlugimą paspartino jo spėjamas sprendimas padidinti „komispinigius" nuo vidutiniškai 15 procentų sandorių vertės ankstesniame režime iki 40 procentų (Fleischer 1997: 302; Manzetti and Blake 1996: 676).

Jungtinėse Valstijose papildoma paskata reformai iškilo iš valdžios federalinės struktūros. Federaliniai politikai rėmė reformą, nes protekcionizmą vis labiau kontroliavo valstybė ir vietiniai partiniai bosai, kurių interesai nebūtinai sutapdavo su federalinių politikų interesais (Johnson and Libecap 1994: 97). Taigi, viena vertus, tarnybas, kurias kontroliavo kongresmenai, tapo brangu skirstyti, o antra vertus, pagal protekcijas skirstomas tarnybas jų rinkiminėse apygardose kontroliavo vietos valdžia ir iš jų jie turėjo maža naudos.[168] Federalizmas buvo palankus valstybės reformai, nes tai buvo būdas šalies politikams sumažinti varžovų galią žemesniuose valdžios lygiuose.

Taigi tarnybų ir kontraktų paskirstymo remiantis protekcionizmu ir papirkinėjimu išlaidos politiniams veikėjams gali pradėti nusverti naudą. Demokratinėje santvarkoje nebūtina, kad reformą remtų visi; ji gali būti įvykdyta, jei pakankamai rinkėjų ima suprasti, jog atsižvelgus į viską ji bus naudinga. Didesnė tikimybė, kad reformos bus vykdomos, egzistuoja esant tokiai valdžiai, kur balsavimo taisyklės apriboja politikų galimybes turėti naudos iš protekcionizmo, ir sistemose, kur valdžia subalansuota tarp kelių politinių grupuočių. Ypač proporcinėse rinkimų sistemose uždarų sąrašų sistema turėtų būti geresnė už atvirų sąrašų sistemą, kai visos kitos sąlygos vienodos. Pliuralistinė valdymo struktūra, iškelianti dvi stiprias partijas, gali palengvinti reformą, jei ji pagimdo stabilias vyriausybes. Paprastas vienaspektis politinių problemų komplektas yra palankus reformai, nes tada piliečiams lengviau reikalauti iš valdžios atskaitomybės. Tačiau Jungtinės Valstijos XIX amžiuje reformavosi nepaisant to, kad nebuvo stiprių partijų. Padėjo tai, kad buvo atskirai renkamas prezidentas, nes jis jautė didelį rinkėjų spaudimą, bet iš dalies tai galima paaiškinti ir kompetentingos aptarnavimo sferos reikšmės rinkėjų ir firmų interesams didėjimu.

[168] Pavyzdžiui, buvo manoma, kad Pensilvanijoje priėjimą prie federalinių tarnybų kontroliuoja respublikonų valstybinio aparato lyderis, o ne pasiuntiniai Kongrese (Blair 1989: 81).

*Autokratiniai reformuotojai*

Šalyse su autokratinių valdovų ar vienpartinio valdymo tradicija korupcija gali būti praktikuojama nebaudžiamai, tačiau jose kartais valstybės vadovų postuose atsiranda reformuotojų. Nors pašaliniams stebėtojams galbūt labiau patiktų demokratiškesnė valstybinė santvarka, nebus absurdiška daryti prielaidą, kad tokie valdovai nuoširdžiai nori sumažinti korupciją ir skatinti bendrą augimą. Negi vien tik savo reikalais besirūpinantis kleptokratas gali norėti kontroliuoti savo pavaldinių išeikvojimus. Taigi kai kurias reformų strategijas rems ir autokratiniai valdovai.

Pavyzdžiui, valstybės gebėjimo surinkti mokesčius, apribojant žemesnio rango pareigūnų korumpuotą savanaudišką veiklą, didinimui tikriausiai vienodai pritars visi aukščiausio rango politikai. Mokesčių ir muitinių reformą rėmė tokie autokratiniai valdovai kaip Ferdinandas Marcosas Filipinuose (Klitgaard 1988) ir Suharto Indonezijoje. Suharto sudarė sutartį su Šveicarijos kompanija, kad ši perimtų Indonezijos muitinių tarnybą, taip nušalindamas korumpuotus vietinius pareigūnus, bent jau kuriam laikui.[169] Zaire Pasaulio bankas sykį buvo paskolinęs lėšų nesėkmingoms pastangoms reformuoti muitines ir mokesčių rinkimą (Dia 1993). Meksikoje Salinas administracija, smarkiai remiant pačiam prezidentui, įvykdė išsamią mokesčių sistemos reformą (Das-Gupta and Mookherjee 1998: 331).[170]

Tačiau ar bus skatinamas ekonominis augimas, jei mažai atskaitingas visuomenei valdovas sukurs efektyvesnę mokesčių rinkimo sistemą? Karinis režimas paprasčiausiai gali už tuos pinigus nusipirkti daugiau ginkluotės armijai. Autokratas gali ieškoti brangių kapitalo investavimo projektų, kurie jam būtų dėkingumo

[169] Das-Gupta and Mookherjee (1998: 425) ir General Agreement on Tariffs and Trade (1991, 1995). Ši sistema dabar vėl grįžo Indonezijos kontrolėn, ir tai lydi ne tik optimizmas, bet ir susirūpinimas. „Importuotojai prisitaiko prie Indonezijos muitinės tarnybos sugrįžimo", *Financial Times*, 1997 m. balandžio 11.

[170] Meksika yra konstitucinės demokratijos valstybė, tačiau dar neseniai ji buvo laikoma autokratine dėl Institucinės nacionalinės partijos dominavimo ir dėl vykdomosios valdžios stiprumo.

mokesčių šaltiniu. Zairo pavyzdys iliustruoja šią problemą. Pastangos surinkti mokesčius stokojo teisėtumo, nes vyriausybė daug lėšų skyrė projektams, žadantiems nedaug naudos plėtrai. 1990 ir 1991 metais šalis planavo neekonomišką elektrinės išplėtimą ir skyrė daug lėšų frankofoniškų šalių viršūnių konferencijai bei nacionalinėms iškilmėms. Pasaulio banko pareigūnams taip pat kėlė susirūpinimą „didelių neregistruojamų ir nenumatytų biudžete lėšų ištekėjimo", kitaip sakant korupcijos, galimybė. Pasaulio banko projektas buvo nepajėgus pakeisti egzistuojančią su sukčiavimais susijusių atleidimų nuo mokesčių bei rinkliavų sistemą. Iš pradžių sėkmingų pastangų panaikinti tokius atleidimus greit buvo atsisakyta, kompiuteriai ir failai sunaikinti. Nepavyko pagal šį projektą išsiugdyti ir profesionalių mokesčių rinkėjų. Priešingai, jis tik sukūrė naujų pasipelnymo galimybių, ir pagalba šiam projektui galų gale buvo nutraukta (Dia 1993).

Panaši reformos parodija gali pasireikšti ir pirkimų srityje. Žemesnio rango pareigūnai gali parduoti pašaliniams neprieinamą informaciją apie kainų siūlymo procesą bei už kyšius suteikti privilegijų laimintiems pretendentams. Įvairiausio plauko valdovai norės sumažinti tokį kyšininkavimą žemesniuose lygiuose iki tokio masto, kurio pakanka pavaldžių pareigūnų bendrininkavimui nusipirkti. Tačiau kleptokratinėje sistemoje korupcijos žemesniuose lygiuose sumažinimas gali tik paprasčiausiai perstumti ją į aukštesnius lygius. Reformos nauda visai šaliai bus pervertinta, jei bus atsižvelgiama tik į korupcijos tarp pavaldinių sumažėjimą. Viena iš pavaldinių korumpuotumo pasekmių yra sumažėjęs kleptokrato noras didinti valdymo aparatą. Jei jis atsikratys šio apribojimo, tai galima tikėtis, kad jis ims kištis dar smarkiau (Coolidge and Rose-Ackerman 1997).

Trumpai tariant, kleptokratinės valstybės veikimą gerinančios reformos duos jos paprastiems piliečiams priešingą rezultatą, jei jos tik leis valdovams efektyviau pelnytis, prispaudžiant korumpuotus žemesnio rango pareigūnus. Maksimalaus pelno siekiantis kleptokratas, veikiantis valstybei priklausančioje įmonėje, sieks monopolinių rentų ir gamybos efektyvumo, tačiau kitais atvejais kleptokratas gali kurti kliūtis ir siūlyti nereikalingus projektus, kad gautų papildomo pelno.

Tačiau kartais autokratai nuoširdžiai bando įgyvendinti reformą kaip priemonę savo valdžiai įteisinti ir sustiprinti. Derėtų prisiminti XIX amžiaus Prūsiją (Raadschelders and Rutgers 1996: 76), tačiau į šį sąrašą patenka ir Vargas Brazilijoje (Geddes 1994), Fujimori Peru, Lee Singapūre (Das-Gupta and Mookherjee 1998: 356–381), Museveni Ugandoje (Coolidge and Rose-Ackerman 1997) ir daugelis Rytų Azijos vyriausybių (Campos and Root 1996). Daugelis iš šių reformuotojų buvo oficialiai išrinkti, tačiau jie naudojosi didesne valdžia negu lyderiai, išrinkti konkurencingesnėmis sąlygomis, ir dažnai nepalankiai žiūrėjo į asmens teisių reikalavimus. Nepaisant to, jų siekimas apvalyti valdžią atrodo nuoširdus, o nėra vien tik asmeninio turto kaupimo priedanga. Jiems rūpi ne tik sumažinti žemesnio rango pareigūnų rentas, bet ir užtikrinti aukštą aptarnavimo sferos kokybę.

Tačiau antikorupcinės kampanijos gali turėti politinių tikslų, kurie pakerta mėginimus sukurti konkurencinius politinius režimus šalyse su nominalinėmis demokratinėmis struktūromis. Jos gali būti panaudotos šantažuoti šalininkams, kad šie palaikytų esantį valdžioje režimą, bei diskredituoti ir nutildyti oponentams. Pavyzdžiui, viename darbe apie Meksikos politiką įrodinėjama, kad gąsdinimas teisminiu persekiojimu buvo naudojamas atgrasyti nuo bėgimo iš valdančiosios partijos. Netgi tie, kurie iš valdžios struktūrų išeina į privatų sektorių, yra kontroliuojami galimybės, kad jei tik jie ims kelti klausimus apie esančius valdžioje, tai juos gali pradėti tardyti „nepaaiškinamo praturtėjimo" pretekstu (Cothran 1994: 144). Italijoje galios šaltinis yra kompromituojančios informacijos apie savo kolegas turėjimas. Viename tyrime daroma išvada, kad „šantažas tampa nematoma cementuojančia jėga politinei klasei, pasmerktai ilgam ir priverstiniam sambūviui" (della Porta and Vannucci 1997b: 14). Antikorupciniai įstatymai atbaido ne tik nuo korupcijos, bet ir nuo valdančiosios grupės susiskaldymo į frakcijas ir stiprių opozicinių grupių susidarymo.

Antikorupcinės vėliavos panaudojimas represijoms pridengti yra ypatingą nerimą keliantis reformos aspektas tose autokratinėse šalyse, kur nėra efektyvios išorinės kontrolės. Visuomenėje su įsigalėjusia korupcija ir neteisėta savanaudiška veikla įstatymą

galima panaudoti kovai su disidentais, o aukščiausieji vadovai bus neprieinami kritikai. Taigi jei autokratiniai valdovai nepadarys savo visuomenių atviresnių, neleis didesnio nuomonių skirtumo ir kritikos, tai jų valdžia gali tapti tokia sustabarėjusi ir netolerantiška, kad galų gale žlugs. Pasikliovimas aukščiausio vadovo patrauklumu ir dorumu kaip ilgalaikė strategija visada yra rizikingas dalykas.

## Skandalai ir krizės kaip katalizatoriai

Korupcijos skandalai, pakurstomi nepriklausomos spaudos, daugelyje politinių sistemų paskatino reformą. Ekonominės krizės, dėl kurių galima kaltinti blogą valstybės politiką, irgi gali palengvinti permainas. Net kitais atžvilgiais nepalankioje aplinkoje pagrindinė krizė gali akivaizdžiai parodyti reformos reikalingumą. Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose prezidento Jameso Garfieldo mirtis – jį iš nusivylimo nužudė nepriimtas į valstybinę tarnybą žmogus – išryškino protekcionistinės sistemos silpnąsias puses ir paskatino pradėti valdymo aparato reformą. Finansinės panikos ir hiperinfliacija pakurstė ekonominės reformos pastangas daugelyje šalių.[171]

Skandalai ir krizės gali priversti įtraukti korupciją į valstybės darbotvarkę, tačiau jie ne visada reformų pastangas nukreipia naudingomis kryptimis. Tai išryškina pagrindinę reformos dilemą. Jei krizė sukuria stiprią paspirtį pakeitimams, tai politikai turi veikti staigiai, dažnai net pakankamai nesuplanavę ir negavę ekspertų patarimų. Ir priešingai, ramiais stabiliais laikotarpiais, kai reformas galima įgyvendinti apgalvotai, politinės paramos trūksta (Berensztein 1998). Krizės gali pagimdyti tiek tikras reformas, tiek paprasčiausius sutrikimus (Corrales 1997–1998). Kilus skanda-

[171] Geras pavyzdys yra Argentina. Ekonominės krizės gilumas Alfonsino režimo pabaigoje 1989 metais davė galimybę prezidentui Menemui įvykdyti tiek politinius, tiek ekonominius pakeitimus. Prezidentui buvo suteikta stipri vykdomoji valdžia kovoti su krize, nors jos konstituciškumas ir kėlė abejonių (Saba and Manzetti 1997: 361-362).

lams, žiniasklaida dažnai kritikuojama už naujienų suasmeninimą, nes ji į skandalų centrą iškelia atskirus asmenis, ignoruodama sistemines sąlygas, kurios visų pirma ir sukūrė paskatas korupcijai (Garment 1991). Nors tokia kritika teisinga, vargu ar ji gali vyriausybę išgelbėti iš bėdos. Reformuotojų reakcija į skandalus neturi apsiriboti tik kaltųjų nubaudimu. Reikia sumažinti gilumines korupcijos paskatas. Priešingu atveju antikorupcinės kampanijos gali mažai tesiskirti nuo raganų medžioklių, kai neproporcingai daug pastangų skiriama režimo politinių oponentų paieškoms (Singh 1997: 638). Skandalai yra galimybė mobilizuoti paramą instituciniams pakeitimams, kurie patys savaime gali būti nelabai patrauklūs.

Žiniasklaidos dėmesys būtinas skandalams iškelti į viešumą, bet vien to nepakanka. Demaskavimai turi būti tokie, kad visuomenė jais patikėtų; be to, visuomenė turi būti pakankamai suinteresuota išreikšti savo pasipiktinimą ir sielvartą – tai žiniasklaida irgi gali atspindėti. Tokia dinamika gali galų gale paskatinti vyriausybę ištirti įtarinėjimus ir ištaisyti po jais slypinčius piktnaudžiavimus. Deja, reakcija į juos turi tendenciją orientuotis į atskirus asmenis, pridengiant patį nusikaltimą ir kartu ieškant atpirkimo ožių. Nepaisant to, jei politiniai lyderiai suinteresuoti esminėmis reformomis, tai sumaniai pasinaudojant skandalais galima užsitikrinti visuomenės paramą daug kainuosiančioms permainoms valdžios veikloje, kurios kitomis aplinkybėmis būtų nepopuliarios.

Laisvoji spauda gali sukelti visuomenės protestą, kuris padidins spaudimą vykdyti reformą. Tokia schema buvo įprastinė Jungtinėse Valstijose; žinoma, jai reikalinga vyriausybė, kuri būtų bent kiek atskaitinga savo piliečiams (Miller 1992). Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose skandalai Niujorko muitinėje ir pašte, įvykę prieš Garfieldo nužudymą, buvo plačiai aprašyti spaudoje ir padėjo sukurti palankų klimatą reformai. Jai nepakenkė ir tai, kad naujasis prezidentas Chesteris Arthuras anksčiau buvo tarnavęs Niujorko muitinėje kontrolieriumi ir jam buvo nelengva ginti esamą sistemą (Josephson 1938: 95–98, 313–322). Spaudos pranešimai daugelyje Lotynų Amerikos šalių prisidėjo prie kūrimo skandalų, nuvertusių korumpuotas vyriausybes (Geddes and Ribeiro Neto 1992; Manzetti and Blake 1996).

Bostono chartijos reformą 1949 metais paskatino krizės ir skandalo atmosfera, supusi miesto tarybą 1947 metais (Marchione 1976: 381–383). Tarybos licencijavimo komisija atidėjo licencijų išdavimą vandens taksi kursuoti tarp oro uosto ir geležinkelio stoties. Vienas tarybos narys ragino kuo greičiau jas patvirtinti, nes sklido gandai, kad atidėliojimo priežastis yra viltis gauti kyšių; tai geras pavyzdys, kaip korupcinių pajamų viltis gali sukurti neveiksmingumą valstybiniame sektoriuje. Kitas tarybos narys gynė delsimą ir kaltino pirmąjį tuo, kad tas atstovauja už vandens taksi esančių firmų interesams. Tęsdamas šią mintį, jis pareiškė:

„Aš paimsiu pinigų – kas gi, velniai rautų, to nežino, – bet aš tikriausiai esu vienintelis, kuriam užtenka drąsos pasakyti, kad aš paimsiu pinigus. Norėčiau pamatyti, kas jų nepaimtų, praneškite man apie tokį, kuris neima pinigų. Ką jis sau galvoja? Ar tik nejuokauja? Advokatas gali eiti ir pasiimti honorarą".

Šis incidentas buvo plačiai aprašytas Bostono laikraščiuose ir jį ėmėsi tirti taryba prie Safolko grafystės apygardos prokuroro. Atkreipkite dėmesį į šios federalinės struktūros su iš dalies sutampančiomis teisėtvarkos jurisdikcijomis svarbą. Įtarinėta, kad viliojami pinigai iš tranzitinių linijų operatorių, duodami kyšiai už licencijas atrakcionams ir automobilių stovėjimo aikštelėms, leidimus platinti šaligatvius ir įrengti privažiavimus. Nors tuo kaltinami asmenys galų gale buvo paskelbti nekaltais, apygardos prokuroro veikla, išjudinta pirminio skandalo, padėjo sukurti paramą reformai, kuri sumažintų tarybą ir pakeistų rinkimų sistemą laisvesne, pagal kurią išrinktų tarybos narių „akiratyje būtų veikiau viso miesto, o ne tik artimiausių kaimynų reikalai". Galima buvo tikėtis, kad naujosios kartos politikai atstovaus platesnės verslo bendruomenės požiūriui, o ne konkrečių kaimynų siauresniems interesams (ten pat: 398).

Net šalys su valstybės kontroliuojama žiniasklaida gali panaudoti pasakojimus apie korupciją perspėjimo tikslais. Pavyzdžiui, Sovietų Sąjungoje korupcijos faktų skelbimas buvo įprastas naujienų punktas. Vakarų ekonomistams tai rodė planinės ekonomikos nelankstumą ir neefektyvumą. O patiems sovietiniams pareigūnams tai buvo tik dalis periodiškai rengiamų apsivalymo

kampanijų, nepaliečiančių ekonominės sistemos organizacijos pagrindų.[172]

Ekonominės krizės, kaip ir politiniai skandalai, irgi gali priversti daugumą rinkėjų manyti, jog reforma tikrai būtina, net jei ji artimiausioje ateityje ir būtų gan skausminga. Pavyzdžiui, didelė infliacija gali paskatinti suinteresuotas grupes susitaikyti su ekonominės politikos reforma greičiau negu kainų stabilumo sąlygomis (Drazen and Grilli 1993). Šį teiginį patvirtina empiriniai tyrimai šalių, kurias kamuoja užsienio skolų krizės. Kai kuriose iš tų šalių, daugiausia esančių Lotynų Amerikoje, infliacija didelė; kitose, daugiausia esančiose franko zonoje Afrikoje, ji maža. Tyrimai rodo, kad šalys su didele infliacija turi didesnę tikimybę sumažinti savo valstybinio sektoriaus deficitą. Be to, labai didelė infliacija šiuo metu skatina šalis mažinti ją ateityje (Bruno and Easterly 1996).

Ekonomikos reformuotojai kartais žiūri į demokratines santvarkas kritiškai, būgštaudami, kad populistinis spaudimas gali pasunkinti reformą. Kaip atsvara, ekonominė krizė panašiai kaip didelis skandalas gali pastatyti reformą į pirmąsias dienotvarkės pozicijas. Štai Arindamas Das-Gupta ir Dilipas Mookherjee (1998: 450) įrodinėja, kad didelės biudžeto krizės gali naujajai vyriausybei, išrinktai su įgaliojimais vykdyti permainas, sudaryti sąlygas reformai įgyvendinti. Jie cituoja Argentinos, Bolivijos, Kolumbijos ir Peru devintajame dešimtmetyje pavyzdžius ir įrodinėja, kad Indija praleido progą įvykdyti reformą 1991 metais tuoj po užsienio valiutos krizės ir naujos vyriausybės rinkimų. Didžiojoje Britanijoje, Australijoje ir Naujojoje Zelandijoje devintajame dešimtmetyje naujai išrinktų vyriausybių administracines reformas paskatino aštuntojo dešimtmečio stagfliacija (Scott 1996: 5–6; Zifcak 1994: 7–8, 17–18, 138–139). Ekonominės krizės padarė reformas įmanomas ir Jungtinėse Valstijose. Pavyzdžiui, reformos Viskonsine XIX amžiaus pabaigoje tyrimai rodo, kad jai didelės įtakos turėjo ekonominė depresija ir finansinė panika, privertusios žmo-

[172] Korupcijos sovietinio tipo sistemose analizę ir kelių korupcijos atvejų aprašymų sovietinėje spaudoje atvejus žr. Montias and Rose-Ackerman (1981).

nes, pamiršus klasinius ir socialinės padėties barjerus, remti reformą (Thelen 1972: 200).

Žinoma, daugelis ekonominių krizių neturi aiškaus ryšio su korupcijos lygiu, tačiau šalyse, kur korupcija mokesčių rinkimo ir valstybinių pirkimų srityse pakirto valstybės biudžeto sistemą ir verslo pelningumą, ekonominės krizės gali veikti kaip antikorupcinės politikos katalizatorius bei kaip makroekonomikos sureguliavimo priemonė. Faktiškai jei nepakeičiami esminiai ryšiai, grindžiami korupcija, šeimyniniais ryšiais ir protekcionizmu, tai standartiniai makroekonominiai receptai gali nepasiteisinti. Pavyzdžiui, pastangų reformuoti mokesčių administravimą Meksikoje ir Argentinoje tyrimai rodo, kad korupcijos išlaidos ir mokesčių rinkimo sistemos neefektyvumas buvo fiskalinių krizių devintojo dešimtmečio pradžioje pagrindinė priežastis. Mokesčių sistemos silpnosios pusės ir savavališkumas abiejose šalyse prisidėjo prie valstybinio sektoriaus blogo veikimo ir prie neefektyvumo privačiame sektoriuje. Dėl to kilusi krizė įtikino politinius elitus, kad reforma reikalinga (Berensztein 1998).

Ekonominės ir politinės krizės yra brangios ir rizikingos reformos prielaidos. Dažnai prieš jas eina ilgi valstybės efektyvumo mažėjimo laikotarpiai (Corrales 1997–1998; Scott 1996: 72). Krizės gali sukelti neramumus, chaosą ir iššūkį valstybės teisėtumui (Bruno and Easterly 1996). Reikalinga reforma, brangiai atsieisianti visuomenei, arba šalyje gali įsiviešpatauti anarchija. Vargu ar galima rekomenduoti išprovokuoti krizes kaip priemonę valstybės institucijoms išgydyti nuo korupcijos (Corrales 1997–1998). Kur kas geresnė išeitis yra politinė sistema, patirianti nuolatinį spaudimą gerai veikti (Scott 1996: 72). Nepaisant to, reformatoriai turi pripažinti, kad krizes ir skandalus kartais galima panaudoti valstybiniams ir privatiems veikėjams stumti permainų link prieš jų norą.

## Gamtos išteklių turtai ir užsienio pagalba

Kaip kad ekonominės krizės gali paskatinti reformą, taip materialinė gerovė gali suformuoti nuomonę, kad reforma nėra svarbus dalykas. Yra nemažai įrodymų, kad stipri gamtinių išteklių

bazė nebūtinai turi skatinti ekonominę plėtrą (Gelb 1988; Sachs and Warner 1995). Besivystančios šalys, tokios kaip Nigerija, Venesuela ir Indonezija, kurias netikėtai aplankė sėkmė naftos išteklių pavidalu, sugebėjo daug metų priešintis reformai, o Zairo mineraliniai turtai padėjo išsilaikyti korumpuotam Mobutu režimui (Diamond 1993b, 1995; Geddes 1991; MacGaffey 1991). Daug naudingųjų iškasenų turinčios šalys, mažai teturinčios kitų užsienio valiutos šaltinių, vargu ar panorės vykdyti reformas dėl to, kad valstybė gali išsilaikyti iš periodinių procentinių išmokų už savo gelmių turtus (Moore 1998) ir dėl to, kad atleisti pareigūnai turės mažai galimybių įsidarbinti privačiame sektoriuje. Šalis turi daug gamtos išteklių, bet nekuria daug darbo vietų privačiame sektoriuje savo piliečiams. Užuot skatinę augimą, vertingi ištekliai gali paprasčiausiai prisidėti prie to, kad ir toliau būtų verta kontroliuoti šalį. Atskiri asmenys varžosi dėl valdžios tam, kad iš tos valdžios gautų naudos sau, savo šeimoms ir artimiems draugams. Talentingi žmonės nukreipia savo pastangas veikiau į naudos siekimą, o ne į produktyvią veiklą (Krueger 1974). Asmeninė veiklos nauda keliama aukščiau už jos socialinį vertingumą ir gali išstumti produktyvų investavimą (Bigsten and Moene 1996: 192–195). Pavyzdžiui, vienam Kinijos atvejo stebėtojui kelia nerimą tai, kad jaunimas gali nesugebėti sukaupti įprastinį žmogiškąjį kapitalą, o vietoj to orientuosis į „tiesiogiai neproduktyvaus žmogiškojo kapitalo" kaupimą, įskaitant tokius dalykus kaip „įgūdžiai kovoje dėl valdžios, gebėjimas suvokti, kas patinka viršininkams ir kaip jiems įtikti, sudėtingų ryšių tarp kai kurių įtakingų pareigūnų žinojimas ir kt." (Lui 1990: 124). Kenijoje valdžia kooptuoja išsilavinusius žmones, kurie už valdžios sistemos ribų galėtų kelti jai grėsmę (Bigsten and Moene 1996: 186). Zambijos tyrinėjimai rodo, kad asmeninė nauda iš valstybinės karjeros gali būti didelė ir kad todėl verslo sugebėjimai gali nukrypti į naudos siekimą (von der Fehr 1995: 27). Potencialūs verslininkai tampa valstybės pareigūnais, skirstančiais rentas, o privatūs verslininkai nukreips pastangas į kovą dėl valstybės skirstomos naudos.

Gamtinius išteklius eksploatuojančios firmos paprastai nori, kad jas paliktų ramybėje, ir nėra labai suinteresuotos efektyviu

valstybiniu sektorium. Atrodo, kad mažiausiai linkusios reformuotis yra tos šalys, kurios turi daugiau gamtos išteklių negu kitos to regiono šalys. Tada korupcija ir protekcionizmas gali išsiurbti didžiules lėšas, o šalies gyventojai, nepaisant to, nesijaus gyvenantys blogiau už savo neturtingus kaimynus.

Saugus užsienio pagalbos šaltinis prilygsta deimantų kasyklai ar naftos telkiniui. Šalys, gaunančios dosnią pagalbą, turi apsaugos priemonę, neprieinamą kitoms šalims (Moore 1998). Jei užsienio pagalba nesiejama su kokiomis nors sąlygomis, tai tokia šalis paprasčiausiai gali atidėlioti reikiamus sprendimus, maskuodama esmines problemas, kurios sukeltų krizę tokios pagalbos negaunančiose šalyse. Michaelis Bruno ir Williamas Easterly mano, kad šalys su maža infliacija, nesureguliavusios einamosios sąskaitos nei biudžeto deficito, sugebėjo išvengti reformos dėl plėtros tikslams gautos didelės pagalbos ir paskolų (Bruno and Easterly 1996: 216).

Silpnos šalys gali susidurti su paradoksalia situacija, kai išteklių padidėjimas pakerta politinį stabilumą ir augimą. Kol tokia šalis neturtinga, mažai kam gali rūpėti kontroliuoti jos valdžios svertus. Tačiau jei šalis gauna didelį užsienio pagalbos paketą ar jei ima kontroliuoti kokios nors vertingos mineralinės žaliavos išteklius, tai savo pretenzijas gali pareikšti naujos politinės figūros. Politinė kova tampa kova už valstybės turto kontrolę. Turintys kitiems neprieinamos informacijos asmenys gali neleisti pašaliniams pasinaudoti juo, išskyrus tą laipsnį, kuriuo jie už kyšius gali sutikti su *status quo*. Tokių ydingų scenarijų atvejais šalies turto padidėjimas neskatina pajamų didėjimo ir netgi gali sukelti paprastų piliečių gerovės mažėjimą ateityje. Pavyzdžiui, darbe apie Filipinus įrodinėjama, kad verslo pasaulio ir politinių lyderių oligarchijos siekimą pasipelnyti palaikė užsienio parama iš Jungtinių Valstijų ir jų karinių bazių buvimas (Hutchcroft 1998: 23). Kaip pažymėjo prezidentas Fidelis Ramosas savo inauguracinėje kalboje 1992 metais, ekonominė sistema „atlygina žmonėms, kurie nieko negamina, sąskaita tų, kurie gamina,... [ir] leidžia turintiems politinės įtakos žmonėms be jokių pastangų pelnytis iš šalies ekonomikos" (citata iš ten pat).

Nigerija yra kraštutinis pavyzdys, kur valstybė buvo aprašoma kaip „valstybės pyragas, kurį dalina ir persidalina pareigūnai" (Joseph 1996: 195). Padėtis dar labiau paaštrėjo dėl didelių naftos telkinių (Herbst 1996: 157–158; Olowu 1993: 94). Nafta sudaro 90 procentų Nigerijos eksporto ir didžiąją dalį valstybės pajamų (Herbst and Olukoshi 1994: 453). Naftos ištekliai priklauso valstybei ir iš jų smarkiai pelnosi tie, kurie juos kontroliuoja, bei jų politiniai sąjungininkai. Nigerija ypač pasipelnė naftos krizės metais. Tad valstybės valdymas yra vertingas prizas, dėl kurio verta pakovoti. Norintieji praturtėti kovoja, siekdami savo dalies dalinantis valstybės turtą, užuot ėmęsi produktyvios verslo veiklos (Diamond 1993b: 220, 1995: 474; Herbst 1996; Lewis 1996: 81).

Korumpuotų demokratinių šalių su dideliais gamtos ištekliais augimo perspektyvos gali būti dar blogesnės negu tokius pat išteklius turinčių korumpuotų autokratinių šalių. Autokratas gali turėti ilgesnę laiko perspektyvą ir galimybes geriau kontroliuoti savo pavaldinių konkurenciją siekiant pasipelnyti. Žinoma, yra pavojus, kad autokratas gali palengva artėti prie kleptokratiškesnės pozicijos, matydamas augimo vaisius. Tad korumpuotoms demokratijoms stabilesnis ilgalaikis sprendimas yra ne jų virtimas autokratijomis, o didesnė orientacija į konkurencines rinkas ir į demokratines institucijas, galinčias apriboti tiek išrinktų pareigūnų siekimą pasipelnyti, tiek privačių firmų monopolinę galią.

## Reikalavimai vykdyti reformą

Kadangi efektyvus paslaugų tiekimas tikriausiai kai kurių visuomenės narių visada bus laikomas vertingu dalyku, tai nuo ko priklauso laiko reformai pasirinkimas? Ją pradėti gali paskatinti koks nors didelis skandalas ar ekonominė krizė, tačiau kartais ta paskata būna ne tokia dramatiška. Organizaciniai planai, gerai veikę praeityje, gali jau nebepatenkinti. Britų ir amerikiečių atveju reformą paskatino du ryškūs organizaciniai sutrikimai. Pirmasis iš jų buvo XIX amžiaus pradžioje pradėjęs ryškėti didėjantis aptarnavimo paslaugų teikimo pagal rangos sutartis neefektyvumas,

o antrasis – protekcionizmu grindžiamo priėmimo į valstybines tarnybas neefektyvumas, išryškėjęs to paties amžiaus pabaigoje, padidėjus valdymo aparatui (Raadschelders and Rutgers 1996).

Didžiojoje Britanijoje valstybinės tarnybos kaip kontraktų būdu teikiamos privilegijos modelis tapo nebetinkamas XIX amžiaus pirmojoje pusėje, kai valdžia išplėtė savo veiklą. Buvo tik kelios didelės privačios korporacijos, kurios būtų galėjusios masiškai teikti aptarnavimo paslaugas. Užuot teikusi pašto ir muitinių paslaugas pagal rangos sutartis, valstybė pradėjo samdyti daug žemesnio rango pareigūnų, kurie gaudavo algas ir dažnai būdavo parenkami pagal lojalumą valdančiajai koalicijai. Išimtis buvo tik Rytų Indijos kompanija – privati firma, veikianti kaip Didžiosios Britanijos vyriausybės pakaitalas. Ji XVIII amžiaus pabaigoje įvedė kai kuriuos apmokymo ir priėmimo į tarnybą pagal privalumus elementus, tačiau jos personalo sistema turėjo daug kitų valdymo sistemos silpnųjų pusių (Marshall 1997; Raadschelders and Rutgers 1996: 84). Panaši protekcionizmu grindžiama priėmimo į valstybines tarnybas sistema susidarė ir Jungtinėse Valstijose. Tos sistemos veikė blogai ir, kadangi nebuvo gyvybingo privataus sektoriaus alternatyvos valstybės teikiamoms paslaugoms, vienintele patikima galimybe teliko valstybės vykdoma vidinė reforma. Tad aptarnavimo sferos reformos reikalingumas kilo, iš dalies, dėl alternatyvos valstybiniam paslaugų teikimui nebuvimo.

Ronaldas Johnsonas ir Gary Libecapas (1994) įrodinėja, kad Jungtinėse Valstijose valdymo aparato reformos priežastimi buvo didėjantis federalinės biurokratijos absoliutus dydis. Organizavimo teorijos literatūroje jau banalybe tapo tvirtinimas, kad organizacijai didėjant kontrolė mažėja. Jungtinėse Valstijose federaliniame lygyje tai atsitiko po Pilietinio karo. Tiesioginė priežiūra pabrango ir tuo metu buvusiems hierarchijos viršuje teko išsižadėti kai kurių savo įgaliojimų mainais už oficialių taisyklių įvedimą. Johnsonas ir Libecapas įrodinėja, kad didelio valdymo aparato ir vietinių partijos lyderių nepriklausomumo didėjimo derinys užtikrino paramą Kongrese valdymo aparato reformai. 1883 metais priimtas Pendletono įstatymas apėmė tik didžiausius federalinius infrastruktūros vienetus, ir šį įstatymą tikrai labiausiai rėmė kon-

gresmenai iš apygardų su svarbiomis pašto įstaigomis ir muitinėmis (ten pat: 105–107). Tačiau atrodo, kad valstybės klestėjimui reforma įtakos neturėjo. Nei bendras šalies vidaus produktas, nei vienam gyventojui tenkanti jo dalis nebuvo labiau susijusi su priėmimo į tarnybą pagal privalumus sistemos išplėtimu federaliniame lygyje. Tačiau atrodo, kad tai netinkamas analizavimo lygis, nes gerai veikianti nacionalinė valstybė privalėtų turėti skirtingą poveikį firmoms pagal tai, kiek jos priklausomos nuo pašto ir nuo muitinių. Ne taip kaip daugelis kitų šių dienų valstybių, federalinė vyriausybė turi mažai priežiūros ir pinigų leidimo visuomenės reikmėms pareigų.

Kai kurių besivystančių šalių patirtis, atrodo, prieštarauja Johnsono ir Libecapo tvirtinimui, kad valdymo aparato augimas skatina reformą. Susidaro įspūdis, kad didelius valdymo aparatus reformuoti ypač sunku. Jei valdymo aparatas labai didelis, tai jis įdarbins didelę dalį darbo jėgos. Kai kuriose neturtingose šalyse valdymo sektoriui tenka didelė dalis moderniojo sektoriaus darbo vietų.[173] Jei tai tiesa, tai reformą, reikalaujančią esminės privatizacijos ir didelių atleidimų iš darbo, gali būti politiškai sunku įgyvendinti. Net jei reforma pagerintų galimybes įsidarbinti ir palengvintų ekonomikos augimą, valstybės tarnautojai priešinsis jai nebūdami tikri, kad ji neatsilieps jų gerovei (žr.: Fernandez and Rodrik 1991). Be to, reformuotojų veiksmų laisvę ribos tarnautojų galimybė organizuotis į sąjungas ir spaudimo grupes. Net jei Johnsonas ir Libecapas teisūs sakydami, kad valdymo aparatui augant jo neefektyvumas didėja, šis faktas gali būti nepakankamas įveikti valstybės tarnautojų spaudimui. Johnsonas ir Libecapas pabrėžia valdymo aparato, ar bent jau kai kurių jo pagrindinių įstaigų, tokių kaip paštas *absoliutų* dydį. Tačiau svarbus rodiklis yra ir valdymo aparato *dalis* bendrame užimtume.

[173] Pavyzdžiui, pagal vieną mokslinį darbą Ganoje valdžios įstaigoms teko apie du trečdaliai visų organizuoto modernaus sektoriaus darbo vietų. Tai sudarė apie 16 procentų visų darbo vietų šalyje (Leechor 1994: 186). Kenijoje valdymo aparate 1990 metais dirbo apie ketvirtis atlyginimus gaunančių miestiečių (Swamy 1994: 225). Senegale 1986 metais valdžia įdarbino 68 000 iš 131 000 moderniajame samdomojo darbo sektoriuje dirbančių žmonių (Rouis 1994: 294).

Geriausios sąlygos reformai susidaro tada, kai dirbančiųjų valdžios aparate bendras skaičius yra didelis, tačiau jis sudaro tik nedidelę darbo jėgos dalį. Jei dauguma darbo vietų yra privačiame sektoriuje, tai šalies gyventojams, apskritai paėmus, labiau rūpės, kad korespondencija būtų pristatoma greit, kad keliai būtų tiesiami ir prižiūrimi, kad veiktų mokyklos ir ligoninės, negu kad būtų galima įsidarbinti valdžios aparate. Reformą Jungtinėse Valstijose palengvino menkas valstybinio sektoriaus dydis palyginti su privačiu sektorium. Valstybės tarnautojai nebuvo galinga spaudimo grupė, o visuomenė apskritai rėmė reformą. Davidas Rosenbloomas tvirtina, kad kai Jungtinėse Valstijose buvo reformuotas federalinis valdymo aparatas, dauguma gyventojų tai palaikė (Rosenbloom 1971: 71–86). Apskritai tą patį galima pasakyti ir apie reformą valstijų lygyje (apie reformą Viskonsine žr.: Thelen 1972). Iki valdymo aparato sistemų atsiradimo postai ir pareigos buvo naudojami skatinti rinkimų kampanijų aktyvistams, bet jų santykinė vertė sumažėjo, kai rinkėjai aiškiau pamatė, kiek jiems atsieina protekcionizmas (Johnson and Libecap 1994; Maranto and Schultz 1991). Be to, jei valdymo aparatas gan mažas ir vykdant reformą nereikia atleidinėti jo darbuotojų, tai reformą gali palaikyti ir valdymo aparato darbuotojai. Nors ir paskirti vadovaujantis politiniais kriterijais, jie gali norėti pasilikti savo pareigose ir valdžiai pasikeitus. Net kai tarnybos laikas gan ilgas – nuo 4 iki 6 metų, – protekcionistiniu būdu priimti darbuotojai gali remti valdymo aparato sistemos kūrimą, ypač jei ji apima ne tik darbo vietų saugumą, bet ir atlyginimų didinimą bei darbo sąlygų gerinimą. Tad Amerikos valstybinio sektoriaus darbuotojai ėmė remti valdymo aparatą, kai tik jis susikūrė, nes to dėka jie gavo pareigas.

Johnsono ir Libecapo analizė turi dar vieną trūkumą. Jie valdžios įstaigų dydį pripažįsta esant tinkamą tokį, koks jis yra: jas padidinus, biurokratiją kontroliuoti būtų sunkiau ir dėl to savo ruožtu atsirastų spaudimų reformai. Tačiau jei valdžios viršūnės korumpuotos, priežastiniai ryšiai gali pasikeisti. Korumpuoti vadovai gali stengtis labai padidinti valdymo aparatą kaip priemonę gauti daugiau asmeninės naudos. Be to, galingi renkami

vadovai gali norėti didelio valdymo aparato kaip priemonės protekcionizmo galimybėms didinti. Kai kuriais atvejais vadovai valdymo aparatą panaudoja ne tik asmeniniam turtėjimui, bet ir savo rėmėjų aprūpinimui tarnybomis. Vienas šio reiškinio pavyzdys – to valdymo aparato dominavimas JAV miestuose XIX amžiuje ir XX amžiaus pradžioje. Vienas mokslininkas politinį aparatą aprašo „kaip politinę partiją, kurioje bosas prižiūri partijos ištikimų šalininkų hierarchiją, kuri teikia piliečiams asmenines privilegijas mainais už balsus ir už savo paslaugas tikisi valdiškų tarnybų" (Menes 1996). Miestų su tokiu aparatu ir be jo statistiniai tyrimai 1900–1920 metų laikotarpiu parodė, kad miestuose su tokiu aparatu išlaidos vienam gyventojui buvo 18 procentų didesnės, o municipaliniai atlyginimai žemos kvalifikacijos darbininkams buvo 8 procentais didesni (ten pat). Miestuose su aparatu bendrajam valdymui vienam žmogui buvo išleidžiama vidutiniškai 34 procentais, o policijai ir ugniagesių tarnyboms – 17 procentų daugiau – juose buvo daug protekcionistinių darbo vietų. Paimkime vieną kraštutinį atvejį: gyventojų skaičius Bostone nuo 1895 iki 1907 metų išaugo 22,7 procento, o tarnautojų skaičius jo savivaldybėje – 75 procentais. 1907 metais atlyginimai miesto savivaldybėje buvo trigubai didesni negu dirbančiųjų panašų darbą valstijos valdymo aparate ir privačiame sektoriuje. Padienių darbininkų, dirbančių miesto savivaldybėje, skaičius nuo 1895 iki 1907 metų išaugo 50 procentų, o jų darbo našumas sumažėjo per pusę. Taigi aparato dominavimo padariniai, atrodo, buvo dideli biudžetai, didesni už normalius atlyginimai valdymo aparate ir dėl to per didelės išlaidos tam aparatui, kuriame dominavo protekcionistinės tarnybos, pavyzdžiui, policijoje ir ugniagesių tarnyboje (ten pat).

Tačiau galų gale dauguma tokių miestų reformą įvykdė, sumažindami išlaidas ir darbininkų bei tarnautojų skaičių (Schiesl 1977). Pasak Johnsono ir Libecapo (1994: 112–113), valstijose ir miestuose reforma buvo labiau tikėtina didėjant valdymo aparato absoliučiam dydžiui. Jie nurodo, kad didžiosios Niujorko, Masačusetso ir Ilinojaus valstijos, kurios tikriausiai turėjo didelius valstybinius sektorius, pirmosios pradėjo valdymo aparato refor-

mą. Bostono, Niujorko ir Čikagos miestai, kurių savivaldybėse irgi dirbo daug žmonių, reformą taip pat pradėjo anksti, o kai kuriose kaimo vietovėse ir mažuose miestuose protekcionistinės sistemos likučių tebėra iki šiol. Tikriausiai politiniuose aparatuose kartais būdavo jų pačių žlugimo užuomazgų, kai jie išplėsdavo valdymo aparatą taip smarkiai, kad pradėdavo reikštis neigiama reakcija. Jei stiprus privatus sektorius jaučiasi apribotas neefektyvaus valstybinio sektoriaus, tai sąlygos reformai gali būti pribrendusios.

Viename darbe rašoma, kad įgyvendinusieji reformą miestai ne tik įsivedė valdymo aparato sistemas, reformavo pirkimo ir mokesčių sistemas, bet pradėjo orientuotis į tolimesnę perspektyvą. Jie santykinai daugiau lėšų skyrė infrastruktūros projektams, tokiems kaip keliai, vandens keliai, kanalizacijos ir vandentiekio tinklai, negu nereformuoti miestai; tokiems sprendimams tikriausiai pritarė ir verslo bendruomenė (Rauch 1995).[174] Atrodo, kad valdymo aparato reforma išėjo į naudą gamybos augimui. Viename darbe apie JAV miestus nustatyta, kad reforma gamybos augimo tempus padidino puse procento, taigi ketvirčiu nuo jo vidutinio 2 procentų dydžio (Rauch 1995). Šis rezultatas derinasi su faktu, kad gamybininkų sluoksniai dažnai būdavo reformos pastangų dėmesio centre. Gamybininkų sluoksniai vengdavo brangių specialių sandorių, sudarinėjamų su kitais verslo sluoksniais, daugiau suinteresuotais valstybiniais kontraktais ir lengvatomis (Menes 1996). Statybos firmos ir gamybininkų sluoksniai dažnai atsidurdavo priešingose pusėse, jei reforma apimdavo ne tik valdymo aparatą, bet ir kontraktų sudarymo procesą. Nepaisant to, galų gale reformų šalininkų koalicija susiformavo daugelyje miestų, kurie su verslo parama išsirinkdavo merais reformistus (Schiesl 1977).

Reformos lengvumą turėtų padėti nustatyti privataus sektoriaus stiprumas ir augimo greitis. Galimas dalykas, kad reformavosi tie miestai ir valstijos, kuriuose privačiam sektoriui priklau-

[174] Bet kitas autorius nustatė, kad, skaičiuojant vienam žmogui, miestai be valdymo aparato sistemų skyrė kelių tiesimui ne ką mažiau lėšų (Menes 1996). Kadangi kaip tik tuo laikotarpiu didėjo automobilių ir sunkvežimių eismo svarba, sunku nustatyti, kokia turėtų būti nulinė hipotezė.

sė palyginti didelė bendro dirbančiųjų skaičiaus ir pajamų dalis. Tokiais atvejais privačios firmos turėjo remti reformas, mažinančias jų išlaidas, o dirbantys valstybiniame sektoriuje galėjo per daug neprotestuoti, jei nebūdavo sunku įsidarbinti privačiame sektoriuje. Reforma įvykdavo, kai valdymo aparatas tapdavo didele organizacija pagal absoliučius rodiklius, tačiau išlikdavo nedidelis palyginti su privačiu sektorium. Nebuvo pakankamai privačių asmenų ir firmų, priklausomų nuo valstybinių darbo vietų, kontraktų ir privilegijų, kad pajėgtų užblokuoti reformą.

## Reformos palaikymas

Vienas iš būdų užtikrinti reformos patvarumą yra atlyginti jos priešininkams nuostolius, kuriuos jie dėl jos patirtų. Toks rūpinimasis pralaimėjusiaisiais, tiesą sakant, reikalingas ne visada. Dauguma gali nepaisyti net ir labai balsingos mažumos, o autokratas gali paprasčiausiai paskelbti reformos planą, ir viskas. Tačiau daugeliu atvejų reforma turės daugiau šansų būti sėkminga, jei bus atlyginta labiausiai nuo jos nukentėjusiems. Tai gali būti nemaloni būtinybė, jei tikslas yra įtikinti korumpuotą valdovą atsisakyti valdžios be kraujo praliejimo. Kitose situacijose atlyginimas anksčiau korumpuotiems asmenims gali ir neatrodyti labai bjauriai. Geriausias pavyzdys yra valdymo aparato reforma, kur pareigūnų atsisakymas imti kyšius kompensuojamas atlyginimų didinimu ir darbo sąlygų gerinimu. Korumpuoti aukšto rango pareigūnai netenka savo postų, tačiau nekorumpuotajai biurokratijai sukuriamos paskatos dirbti dorai. Tokios strategijos tikriausiai bus reikalingos neturtingose šalyse, turinčiose mažai apsišvietusių žmonių, sugebančių atlikti kai kuriuos valstybinio sektoriaus darbus. Visuotinis korumpuotų pareigūnų atleidimas retai kada yra perspektyvus pasirinkimas, net jei tai būtų efektyviausias būdas pagerinti darbo rezultatus labai korumpuotose sistemose. Žinoma, išlieka pavojus, kad esamiems pareigūnams padarytos nuolaidos bus tokios didelės, jog pakenks pačios reformos efektyvumui (Grindle and Thomas 1991: 121–150; Polidano 1996).

Kartais antikorupcinės strategijos apima valstybės pertvarkymą, privatizacijos ir reguliavimo mažinimo būdu siekiant pamažinti jos vaidmenį. Kadangi ši reforma sumažins reikalingų pareigūnų, galima tikėtis, kad jie priešinsis permainoms. Viename darbe rekomenduojama užsitikrinti biurokratų paramą tokioms reformoms, duodant pareigūnams dideles išeitines pašalpas vienkartinio kyšių ėmimo antplūdžio pavidalu. Tai duos jiems finansinį suinteresuotumą ilgalaikių reformos pastangų sėkme ir paskatins atskleisti reformuotojams reikalingą informaciją (Basu and Li 1998). Šie autoriai pateikia porą pavyzdžių iš Kinijos, kur pareigūnai gavo asmeninės naudos iš naujų firmų „rėmimo" ir dovanojamų akcijų priėmimo. Tačiau, kaip pripažįsta ir minėtieji autoriai, korupcijos toleravimas yra rizikinga strategija. Korumpuoti pareigūnai gali imti organizuoti savo veiklą taip, kad gautų daugiau pelno, taip pakenkdami ekonominiam augimui ir valdžios teisėtumui. Jei vyriausybė anksčiau toleravo korupciją, tai jai bus sunku imtis griežtesnių priemonių prieš tarnybinius nusižengimus. Todėl geresnis pasirinkimas yra teisėtos paskatinamosios premijos, išeitinės išmokos ir pagalba įsidarbinant privačiame sektoriuje. Tos strategijos brangiai kainuos valstybės biudžetui, tačiau tai vienkartinės išmokos, įgalinančios įgyvendinti rimtą reformą.

Tačiau net ir pavykus apraminti priešininkus, reformos padėtis gali būti netvirta. Reformistinių pastangų istorija optimizmo nekelia (Geddes 1991; Grindle and Thomas 1991; Klitgaard 1997; Nunberg and Nellis 1995). Kaip parodė Geddes (1991, 1994), naujosios strategijos tikriausiai pasisuks atgal, jei jos atsirado tik politinių interesų laikinos pusiausvyros dėka. Per dažnai reformuotojai ginčijosi dėl įstatymų leidimo ar naujų strategijų skelbimo, nesutelkdami pastangų sunkiam uždaviniui – reformų pavertimui patvariais valdžios veiklos pakeitimais (Grindle and Thomas 1991). Jei per pirmąjį reformistinio įkarščio pliūpsnį bus nepaisoma įgyvendinimo politinių ir biurokratinių išlaidų, tai bus paruošta dirva būsimai nesėkmei.

Verta panagrinėti valstybės valdymo aparato reformos Jungtinėse Valstijose ir Didžiojoje Britanijoje patvarumą. Jų patirtis rodo palankios dinamikos galimybę, kai dalinės permainos ilgainiui išauga į pilno masto reformą. Nors tyrime daugiausia dėmesio

buvo skirta valdymo aparato reformai, atrodo, kad pagrindinė dinamika yra bendro pobūdžio. Svarbiausias dalykas yra toks reformos procesas, kuriame pats permainų procesas gimdo naujus sąjungininkus. Plečiantis reformos programos veikimo sferai, ilgainiui didėja ir parama. Taigi prasidėjusios reformos tampa savarankiškos.

Jungtinėse Valstijose reforma prasidėjo pamažu federaliniu lygiu ir pirmiausia buvo nukreipta į tas biurokratijos dalis, kur šalutinės pajamos didžiausios. Svarbūs šalininkai už valdžios aparato ribų turėjo naudos iš reformos ir padėjo ją institucionalizuoti. Pačioje valdžioje pirmieji gavę naudos iš valdymo aparato apsaugos palaikė reformos išsaugojimą. Prezidentai, prieš palikdami postą, valdymo aparato apsaugai paskirdavo savo išrinktus žmones. Nors išrinkti nauji prezidentai kai kuriuos postus kaip ir anksčiau išdalindavo protekcionistiniu būdu, dėl ko pagal nuopelnus paskirtų tarnautojų procentas kelerius metus mažėdavo, bendroji lėto kilimo tendencija išliko. Pakilti nuo 10 iki 80 procentų prisireikė beveik 40 metų. Skyrimo į pareigas pagal nuopelnus sistemos apimta tarnautojų dalis didėjo, didėjant bendram valdymo aparato darbuotojų skaičiui. Daugėjant darbo vietų valstybiniame sektoriuje, ta dalis galėjo būti didinama be didelio spaudimo esamiems tarnautojams. Nors kai kas galėjo netekti savo pareigų dėl nekompetentingumo, didelio masto etatų mažinimo nereikėjo (Johnson and Libecap 1994: 109–111).

Kai pagal nuopelnus paskirtų tarnautojų smarkiai pagausėjo, jie tapo galinga suinteresuota grupe, palaikančia sistemą. Žinoma, iš to galėjo ir nebūti didelės naudos, jei būtų pasikeitusios esminės sąlygos. Tam tikru momentu tarnautojai, kuriuos saugo valdymo aparatas, gali trukdyti kitoms reformoms, skirtoms darbo našumui didinti. Blogiausia padėtis yra tada, kai egzistuoja didelis ir gerai organizuotas valstybės tarnautojų, priimtų pagal protekcijas, sluoksnis, ir tuos tarnautojus sunku atleisti ar reformuoti.[175] Paaiškėjo, kad tai ypatinga problema toms vyriausybėms,

[175] Grindle and Thomas (1991). Žr.: Peirce (1994) šiuo metu Floridoje ir Filadelfijoje vykdomos reformos pastangų aptarimą. Reformą Maltoje sužlugdė valstybinio sektoriaus profsąjungų pasipriešinimas (Polidano 1996).

kurios siekė sudaryti su privačiomis organizacijomis rangos sutartis dėl paslaugų teikimo. Tačiau rangos sutarčių sudarymas tikriausiai mažiau tiks neturtingoms šalims, neturinčioms savų privačių organizacijų, kurios galėtų perimti valstybės funkcijas.

Pažangi reforma Amerikos miestuose – dar vienas nuoseklios ilgalaikės reformos pavyzdys. Tačiau netgi čia daugelyje miestų ji nevyko tiesia linija. Aparato ir reformos administratoriai keitė vieni kitus. Tačiau, nors ir pasitaikydavo kai kurių recidyvų, aparatai dažnai išsaugodavo reformas, įvestas pažangių vyriausybių. Reformos buvo labai populiarios tarp rinkėjų ir todėl jas buvo sunku pasukti atgal. Dėl turto mokesčio reformos kai kuriuose miestuose sumažėjo namų savininkų mokesčiai, nes padidėjo mokesčių surinkimas iš firmų. Pavyzdžiui, Džersyje geležinkeliui priklausančio nekilnojamo turto apmokestinimas sumažino namų savininkų mokesčių naštą (Schiesl 1977). Suprantama, kad nekilnojamo turto turintys rinkėjai galėjo matyti turto mokesčio racionalizavimo duodamą naudą, o tam tikrą naudą galėjo pajusti net ir nuomininkai. Reformos buvo palaikomos todėl, kad daugybei rinkėjų nauda buvo akivaizdi, nepaisant tam tikrų išlaidų, užkrautų kai kuriems verslo sluoksniams.

Kitos šalys irgi sugebėjo įgyvendinti dalines reformas, bet išlieka klausimų dėl jų evoliucijos į visuotinį valdymo struktūros pertvarkymą. Neseniai sėkmingai buvo apvalyta muitinės tarnyba Meksikoje, draudimo sistema Argentinoje ir miesto valdžia La Pase (*El Economista*, 1992 m. vasario 13; Klitgaard and Baser 1997: 65–66; Moreno Ocampo 1995). Reforma Meksikoje buvo grindžiama procedūrų supaprastinimu ir apmokėjimo bei priežiūros pagerinimu. Dėl skandalo Argentinoje buvo pakeista apskaitos praktika ir valstybinės kompanijos valdyba. Reformistinis La Paso meras įvedė visą paketą projektų, pradėdamas nuo pastangų atsikratyti didžiausių pažeidėjų, tačiau paskui tęsė toliau, stengdamasis įgyvendinti esmingesnes permainas. Nepaisant to, dalinių reformų patvarumas abejotinas. Pavyzdžiui, La Paso merui netekus savo posto reforma įstrigo ir vėl sugrįžo korupcinės praktikos (Klitgaard and Baser 1997: 65–66). Reformuotojams reikia sugebėti susidoroti su politinėmis ir biurokratinėmis reformos ša-

lutinėmis pasekmėmis ir rasti būdų kooptuoti ar pergudrauti potencialius priešininkus (Grindle and Thomas 1991: 121–150).

Kai kuriais atvejais reformos žlunga dėl to, kad jos vykdomos netinkama eilės tvarka. Užuot sukūrusios grupę tų, kurie pirmieji patyrė jų naudą ir remia jų tęsimą, jos kartais tiems žmonėms gali sukelti baimę, kad, reformas tęsiant toliau, jie praras tai, ką iš jų gavo. Blogiausiu atveju jie tampa blokuojančia koalicija, trukdančia daryti plataus masto pakeitimus. Pasak vienų tyrimų autorių, žemės reformą Lotynų Amerikoje galima laikyti tokio atbulinio proceso pavyzdžiu (De Janvry and Sadoulet 1989). Vykdančios tą reformą šalys pirmiausia ėmėsi programų vidutinėms ir didelėms fermoms modernizuoti kaip greičiausio būdo našumui didinti. Tačiau tų programų sėkmė padidino tų fermerių ekonominį pajėgumą, o kartu ir jų politinę įtaką. Dėl to jie galėjo nukreipti pastangas į naudos sau siekimą ir užblokuoti žemių perskirstymo neturtingesniems ūkiams planus. Autoriai daro išvadą, kad, nepaisant išlaidų pirmuoju laikotarpiu, žemės reformą vis tiek reikia įvykdyti dar iki modernizacijos. Iš jų analizės galbūt galėtų kai ko pasimokyti reformuotojai buvusiose socialistinėse šalyse. Ekonomikos liberalizavimas prieš tai nesukūrus stabilių politinių ir teisinių rėmų gali paskatinti tuos, kurie turėjo naudos iš pirmojo valstybės turto perskirstymo, priešintis tolesnėms pastangoms didinti teisės sistemos efektyvumą ir teisingumą (Kaufmann and Siegelbaum 1997).

## Išvados

Reforma yra įmanoma ir tam tikromis sąlygomis gali tapti institucionalizuota ir sunkiai pasukama atgal. Politinių institucijų struktūra reformą gali palengvinti ar jai trukdyti, o kai kurios sistemos organizuotos taip, kad ilgalaikės reformos mažai tikėtinos. Nepaisant to, kai kuriomis sąlygomis reforma gali sukurti naujus rėmėjus, kurie priešinsis pastangoms panaikinti jau įgyvendintas permainas. Reformos pastangų praeityje ir šiuo metu pamokos rodo, kaip svarbu turėti galingų rėmėjų tiek valdžios aparate, tiek

už jo ribų. Pavyzdžiui, reformą vykdyti bus daug lengviau, jei šalies vidaus ir tarptautinės verslo bendruomenės tikės, kad turės naudos iš korupcijos ir protekcionizmo mažinimo, ir jei naudos sau matys ir paprasti žmonės. Daugeliu atvejų toks didelis šalininkų būrys gali būti įmanomas, jei tik jo neblokuos tie, kurie turi naudos iš *status quo*. Politinės sistemos, palengvinančios individualizuotų privilegijų, tokių kaip tarnybos, kyšiai, valstybiniai kontraktai, mainus, yra pritaikytos individualizuotiems sandėriams. Tokių politinių santvarkų reforma priklausys nuo skandalų ar krizių arba nuo lėtos korumpuotų sandėrių teikiamos naudos erozijos. Kartais reformas vykdyti reikia netiesiogiai. Patikima valdymo aparato, pirkimų praktikos, licencijavimo ir priežiūros programų reforma neįmanoma be esmingesnių valstybės politikos reformų.

Kai kuriomis sąlygomis politiškai įmanoma įvykdyti tik dalinę reformą. Lotynų Amerikos prezidentai dažnai pasirinkdavo svarbiausias valstybės institucijas, tokias kaip centrinis bankas arba mokesčių rinkimo įstaigos, ir sukurdavo labai patikimus, sąžiningus ir kompetentingus profesiniu požiūriu anklavus (Geddes 1994). Afrikoje mokesčių reforma dažnai apimdavo izoliuotų mokesčių rinkimo organų sukūrimą, kuriems skiriami specialūs ištekliai ir kurie atleidžiami nuo valdymo aparato taisyklių (Dia 1996). Kaip nurodo Geddes, tai vargu ar gali būti ilgalaikė strategija. Galingas vadovas gali sukurti anklavus, bet jei jie bus priklausomi nuo jo apsaugos, tai pasikeitus valdžiai žlugs. Specialus, ypatingas ko nors traktavimas sukelia kitų nepasitenkinimą. Be to, net visą valdymo aparatą apimančios reformos gali žlugti, jei jos neaugins būrio rėmėjų. Svarbus ir reformų įgyvendinimo eiliškumas. Logikai gali tekti užleisti vietą politinei realybei. Kai kuriomis sąlygomis trumpalaikė nauda gali užtikrinti plačią visuomenės paramą sunkesniems tolesniems žingsniams. Tokiomis sąlygomis trumpalaikė nauda kai kuriems gali sukelti neigiamą reakciją tų, kurie siekia išsaugoti pirmajame etape gautą naudą. Atsižvelgiant į tai, galimi du keliai patvarios reformos link. Pirmasis, kuris galbūt įmanomas tik didelių krizių ir nepasitenkinimo *status quo* metu, yra „didžiojo sprogimo" būdas, kai vienu metu

įvedamos didelės permainos. Antrasis apima etapiško didinimo strategiją, kai žingsniai kruopščiai planuojami, siekiant laikui bėgant gausinti rėmėjų skaičių. Gali tekti atsisakyti kai kurios trumpalaikės naudos, siekiant išlaikyti tinkamą reformų eiliškumą.

## 12

### *IŠVADOS*

Savanaudiškumas ir visuomenės interesai dažnai susikerta. Korumpuoti santykiai atneša naudos tiek kyšio davėjui, tiek jo gavėjui, tačiau toks jų sandėris pažeidžia valdžios politiką. Manoma, kad turėtų dominuoti ne pasirengtumas duoti kyšį, o kiti kriterijai. Kartais korumpuoti pareigūnai tvirtina, kad kyšiai neturėjo įtakos jų elgesiui, kad tai buvo tik „geros valios dovanos". Tačiau privatūs asmenys ir firmos gali manyti, kad tokios dovanos faktiškai reiškia gero aptarnavimo reikalavimą visuose valdžios hierarchijos lygiuose. Netgi tie, kurie moka už tai, ką turėtų gauti nemokamai, mano, kad kyšio davimas yra geresnė išeitis už kitą korumpuoto pareigūno siūlomą alternatyvą. Jie gali manyti, kad politikai ir teisėjai bus nusistatę prieš juos, jei negaus pinigų ar kitokios naudos. Leidimo taip papirkinėti sisteminis poveikis bus kenksmingas. Turintiems veikimo laisvę kils pagunda sukurti daug neaiškiai suformuluotų taisyklių, kurios sudarytų daugiau galimybių papirkinėti. Tiems, kurie anksčiau kyšių neduodavo, gali atsirasti pagunda duoti juos ateityje, nes tai darosi panašu į normą.

Nors gali atrodyti, kad individualūs kyšiai didina efektyvumą ir net sąžiningumą, retai kada tą galima pasakyti apie sistemingą korupciją. Represinėje valstybėje, kur daugelis strategijų žalingos visiems, išskyrus privilegijuotą elitą, korupcija gali būti išgyvenimo, išlikimo strategija. Tačiau tokios praktikos toleravimas gali kaip tik ir sudaryti sąlygas neteisėtai ir neefektyviai sistemai egzistuoti toliau. Korupcijos skandalai tada gali būti traktuojami kaip šalies politinio brandumo didėjimo ženklas. Jie rodo,

kad piliečiai pradeda suprasti skirtumą tarp valstybinės ir privačios sferų ir ima skųstis, kai tik peržengiama jas skirianti riba. Piliečių susirūpinimas dėl kyšių, duodamų už suteiktas privilegijas, rodo, kad žmonės pripažįsta sąžiningos veiklos ir kompetentingo valdymo normas. Piliečiai pradeda reikalauti, kad valdžia tarnautų bendriems visuomenės tikslams.

Korupcija gali būti įleidusi šaknis į kultūrą ir istoriją, tačiau, nepaisant to, ji yra ekonominė ir politinė problema. Ji gimdo neefektyvumą ir nesąžiningumą skirstant valstybės naudą ir jos išlaidas. Tai simptomas, kad politinė sistema veikia mažai tesirūpindama platesniais visuomenės interesais. Jis rodo, kad valdžios struktūra efektyviai nenukreipia privačių interesų. Jei valdžia kai kam leidžia gauti neproporcingai daug asmeninės naudos kitų sąskaita, pakenkiama politiniam teisėtumui.

Viena reformatorius labiausiai jaudinančių problemų – tai nustatymas, kada einantys pareigas politikai ir biurokratai turi paskatų kažką keisti. Tam gali padėti spaudimas iš išorės, tačiau nuolatinės, tvirtos permainos mažai tikėtinos, jei nepavyks kompensuoti ar marginalizuoti tų, kurie priešinasi reformoms. Reformai palankiausia tokia padėtis, kai pirmieji pakeitimai sukuria naujas iš to turinčių naudos žmonių grupes, kurie tada palaiko reformos plėtojimą. O blogiausia būna tada, kai laikui bėgant korupcija vis labiau plinta ir įsigali. Nereikia tikėtis, kad korupcija nunyks vien dėl to, kad į valdžią ateis reformistinė vyriausybė, ar dėl to, kad ekonomikos augimas labai didelis. Kol pareigūnai turės teisę veikti savo nuožiūra, tol korupcinės paskatos išliks, ir jos gali ypač pakenkti nesutvirtėjusioms naujoms valstybėms. Reformuotojams reiks imtis konkrečių veiksmų, o ne tikėtis, kad įsigalėję įpročiai pasikeis, pasikeitus aukščiausio rango darbuotojams.

Korupcija nėra tokia problema, kurią būtų galima spręsti izoliuotai. Baudžiamajai teisei nepakanka tik ieškoti netikėlių ir bausti juos. Žinoma, valstybei gali tekti atkurti pasitikėjimą ja – baudžiant labiausiai pastebimus korumpuotus pareigūnus, – tačiau tokio teisminio persekiojimo tikslas yra patraukti visuomenės dėmesį ir gauti jos paramą, o ne spręsti pagrindinę problemą. Antikorupciniai įstatymai gali tik sudaryti prielaidas svarbesnėms struktūrinėms reformoms.

Atvejai, kai korupcija didina agentų efektyvumą ir gerina valstybės teikiamų paslaugų paskirstymą, yra riboti. Teoriniai ir empiriniai duomenys neparemia labai paplitusio korupcijos toleravimo. Jos toleravimas vienose srityse kenkia pastangoms mažinti korupciją kitose srityse, kur ji yra aiškiai žalinga. Galimybė, kad kyšiai kartais gali paskatinti pareigūnus dirbti efektyviau, rodo, jog atskirais atvejais neteisėtus kyšius galima paversti teisėtomis paskatinamųjų mokėjimų sistemomis. Jei kai kurie mokėjimų tipai laikomi priimtinais arbatpinigiais pareigūnams, tai juos reikia įteisinti ir reikalauti apie juos pranešinėti. Vienas iš tokių mokėjimų „kultūrinio" pateisinimo išbandymų yra pasiūlymų juos paviešinti priimtinumas.

Ir teorija, ir praktika rodo, kad nėra vieno paprasto atsakymo, kuris tiktų visiems vienodai, kai tik bus priimti pagrindiniai antikorupciniai įstatymai. Užtat yra du skirtingi, nors ir giminingi korupcijos tipai: korupcija, apimanti aukšto rango pareigūnus ir dažnai susijusi su tarptautinėmis korporacijomis ar didelėmis savomis firmomis, ir korupcija, kuri yra endeminė dėl būdo, kuriuo valdžia vykdo savo rutinines pareigas – renka mokesčius, muitus, išduoda licencijas, atlieka patikrinimus. Kiekvienoje iš šių kategorijų kai kurie kyšiai palengvina neteisėtą veiklą, o kiti duodami norint gauti tai, kas priklauso.

Rimtai nusiteikusi kovoti su korupcija šalis turi atlikti detalų įvertinimą siekdama nustatyti, kur korupcijos žala yra didžiausia ir kur galima efektyviausiai su ja kovoti. Pirmasis žingsnis būtų atlikti sociologinius tyrimus ir nustatyti, kokį poveikį korupcija daro žmonių kasdieniam gyvenimui. Tai geras būdas nustatyti prioritetus, atspindinčius žmonių nusiskundimus. Tačiau tokių tyrimų duomenų nepakanka. Žmonėms geriausiai matoma korupcija gali būti ne pati žalingiausia. Tad antroji svarbiausia kryptis, į kurią reikėtų nukreipti dėmesį, yra korupcija aukštose sferose, skirstant kontraktus, vykdant privatizaciją, suteikiant koncesijas, kuri rimtai iškreipia ekonomiką ir kenkia valstybės finansams. Trečia, žmonėms gali atrodyti, kad jie turi naudos iš kyšių davimo – sumažinami jų mokesčiai ir reguliavimo našta. Todėl vykdant apklausas respondentai gali tokio tipo kyšių neminėti tarp problemų, su kuriomis jie susiduria. Nepaisant to, tokių kyšių

bendras poveikis gali būti labai žalingas. Tad norintieji nustatyti prioritetus turi neapsiriboti individualiais atsakymais ir įvertinti daugelio mėginimų apeiti teisės normas bendrąjį poveikį. Tokiais atvejais strateginis atsakymas gali būti programos perdarymas, o ne priežiūros didinimas. Tiesioginė kova su korupcija stiprinant teisėsaugą, įvedant reikalavimą atskleisti lėšų šaltinius ir kuriant specialias antikorupcines įstaigas yra nepakankama, o kartais gali būti ir nereikalinga. Priešingai, visų trijų korupcijos tipų atveju daugiausia dėmesio reikia skirti pagrindinėms kyšininkavimo priežastims. Nors paprasti apibendrinimai neįmanomi, visgi įvairių šalių patirtis rodo kelias bendras reformos galimybes:

- Pajamų iš mokesčių ir muitų gali būti gaunama daug mažiau negu reikia pagrindinėms valdžios paslaugoms teikti, be to, ir mokėjimų būdas gali būti labai neteisingas, iškreiptas dėl papirkinėjimo. Į tai reikėtų atsakyti mokesčių įstatymų supaprastinimu biurokratų savivalei sumažinti ir biurokratinio aparato reorganizavimu, siekiant pagerinti priežiūrą ir paskatas gerai dirbti.
- Firmų reguliavimas gali būti toks sudėtingas, atimantis daug laiko ir atgrasus, kad gali trukdyti plėtoti sveiką privatų sektorių. Į tai reikėtų atsakyti geru reguliavimo įstatymų peržiūrėjimu. Reikia žiūrėti, kuriuos iš jų galima supaprastinti, o kurių įgyvendinimą derėtų gerinti. Daugelyje šalių yra netikslingų firmų reguliavimo taisyklių, skatinančių kyšininkavimą, ir neefektyvių reguliavimo taisyklių socialiai naudingose srityse, tokiose kaip aplinkos apsauga.
- Dar vienas daug atsieinantis būdas yra stambių infrastruktūrinių projektų, kurie per dideli ir per daug sudėtingi, valstybinis finansinis rėmimas. Korupcijos kainą sudaro ne patys kyšiai, o jų skatinamų neefektyvių veiksmų kaina. Net jei nėra tiesioginių korupcijos įrodymų, projektų masto ir struktūros nepriimtinumo įrodymai turėtų būti pakankamas pagrindas jų atsisakyti. Tačiau tokį krypties pakeitimą reikia derinti su būsimų projektų tvirtinimo procedūrų gerinimu, nes kitaip tas būdas gali pasikartoti.

Pagrindinės institucinės reformos gali būti reformos atskiruose sektoriuose prielaida. Kartais reformos, kurios būtų efektyvios esant vienokioms politinėms ir ekonominėms sąlygoms, bus nenaudingos kitais atvejais, kai valdžia labai silpna ir despotiška. Sudaryti fonui kitoms reformoms ypač svarbu gerinti politinės sistemos kontroliavimo ir subalansavimo mechanizmus.

Net ir nekeičiant šalies konstitucinės struktūros yra daug reformų, kurias įgyvendinti labai brangiai nekainuotų, bet būtų sunku politiškai. Tačiau jas reikia institucionalizuoti, kad jos galėtų atlaikyti asmenų ir politinių koalicijų pasikeitimus. Strategijos, kurias pasukti atbuline kryptimi brangiai atsieitų politiškai, apima tas, kurios didina valdžios veiklos skaidrumą ir atskaitomybę ir palengvina organizuoti nepriklausomas stebėjimo ir kontrolės grupes.

Kai tik bus paliestos esminės politikos ir institucinės struktūros problemos, daugumai korumpuotų šalių teks susidurti su sunkiu valdymo aparato reformos uždaviniu. Tai gali būti brangus finansiniu ar skausmingas politiniu atžvilgiu dalykas, tačiau tai yra būtinoji kiekvienų rimtų reformos pastangų dalis. Jei atlyginimams valdymo aparate leidžiama tapti mažesniems negu privačiame sektoriuje ir jei atlyginimų diferenciacija valdymo aparato viduje per maža, kad darbuotojams duotų paskatų siekti paaukštinimų, tai pastangos sukontroliuoti oficialią korupciją vargu ar bus sėkmingos. Reformos strategijos turi sumažinti valdymo aparatą, likusiems pareigūnams mokėti padorius atlyginimus ir sukurti efektyvias paskatas, kad pareigūnai būtų sąžiningi ir dirbtų efektyviai.

Patikimų institucijų, kurios sugebėtų išklausyti nusiskundimus ir įgyvendinti įstatymus, neturėjimas yra daugelio besivystančių ir iš socializmo į rinkos ekonomiką einančių šalių silpnoji pusė. Todėl viena reformos sritis turėtų būti esamų institucijų, tokių kaip teismai, gerinimas arba naujų organų, tokių kaip nepriklausomi generaliniai inspektoriai ar antikorupcinės komisijos, kūrimas. Reikia dokumentuoti ir kitų šalių patirtį – tiek sėkmingus eksperimentus, tiek nepavykusius, kai nominaliniai kovotojai su korupcija patys tapo korumpuoti.

Tarptautinės institucijos ir tarptautinė verslo bendruomenė gali padėti sukurti reformos paskatų. Pagalbą ir paskolas teikiančių institucijų požiūris turi būti platus. Pastangos, kad tik pagalbos projektai būtų švarūs, ignoruojant visą kitą valdžios veiklą, galų gale nieko neduos, nes korumpuoti pareigūnai ir privatūs asmenys bei firmos ieškos galimybių kitur. Žinoma, tarptautinės organizacijos neturėtų atsisakyti pastangų saugoti nuo korupcijos savo pačių projektus, tačiau kuo rimtesnės bus tos pastangos, tuo labiau joms reikės padėti šalims mažinti korupciją jų institucijose.

Fundamentalioms permainoms reikia, kad joms būtų atsidavusi valdžios viršūnė, ir kad ji norėtų jas tęsti, kai antikorupcinės pastangos įsisiūbuos. Rimtas reformas įmanoma įvykdyti bet kurioje esamoje valdžios struktūroje. Tačiau vyriausybėms, kurios labai apsunkina nepriklausomą kritiką, bus ypač sunku sukurti tikėtiną sąžiningos ir skaidrios valdžios siekimo įvaizdį. Tokios vyriausybės gali sugebėti sparčiai judėti į priekį trumpą laiką, tačiau išlieka pavojus, kad jų strategijos ateityje pasisuks atbuline kryptimi. Antikorupcinės programos gali būti panaudotos politiniams priešininkams pakenkti ir keliančioms nerimą grupėms sudrausminti. Reformuotojai turi priešintis tiems, kurie antikorupcinį kryžiaus žygį naudotų politinei opozicijai apriboti. Formalios reformos pastangos, virstančios kraujo keršto prieš politinius priešininkus, neteks pasitikėjimo. Labai politizuotoje atmosferoje individualizuoti persekiojimai nereikš realios reformos. Patikimų permainų galima tikėtis tik iš pagrindinių korupcijos paskatų, esančių pačioje valdžios veikloje, struktūrinių pakitimų.

# ŠALTINIAI

Abikoff, Kevin T. 1987. „The Role of the Comptroller General in Light of Bowsher v. Synar," *Columbia Law Review* 87:1539–1562.

Ackerman, Bruce. 1993. „Crediting the Voters: A New Beginning for Campaign Finance," *The American Prospect*, Number 13, pp. 71–80.

Ackerman, Bruce, and Richard Stewart. 1988. „Reforming Environmental Law: The Democratic Case for Economic Incentives," *Columbia Journal of Environmental Law* 13:171–190.

Adamolekun, Ladipo. 1993. „A Note on Civil Service Personnel Policy Reform in Sub-Saharan Africa," *International Journal of Public Sector Management* 6:38–46.

Ades, Alberto, and Rafael Di Tella. 1995. „Competition and Corruption," *Applied Economics Discussion Paper Series No. 169*, Oxford: Oxford University.

___.1997a. „National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic," *The Economic Journal* 107:1023–1042.

___. 1997b. „The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results," *Political Studies* 45:496–515.

Agarwala, B. R. 1996. *Our Judiciary*, second edition, India: National Book Trust.

Alam, M. Shahid. 1991. „Some Economic Costs of Corruption in LDCs," *Journal of Development Studies* 27:89–97.

___. 1995. „A Theory of Limits on Corruption and Some Applications," *Kyklos* 48:419–435.

Alexander, Herbert E. 1991. *Reform and Reality: The Financing of State and Local Campaigns*, New York: Twentieth Century Fund.

Alfiler, Ma Concepcion P. 1986. „The Process of Bureaucratic Corruption in Asia: Emerging Patterns," in Ledivina A. Cariño, eds., *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls,* Quezon City, the Philippines: JMC Press, pp.15–68.

Alvarez, Gladys Stella. 1995. „Alternative Dispute Resolution Mechanisms: Lessons of the Argentine Experience," in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, *eds., Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference,* World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp.78–91.

Amick, George. 1976. *The American Way of Graft,* Princeton NJ: Center for the Analysis of Public Issues.

Andreoni, James. 1988. „Privately Provided Public Goods in a Large Economy: The Limits of Altruism," *Journal of Public Economics* 35:57–73.

Andreski, Stanislav. 1968. „Kleptocracy or Corruption as a System of Government." In Stanislav Andreski, *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernisation,* New York: Atherton.

Andvig, Jens Chr., and Karl Ove Moene. 1990. „How Corruption May Corrupt," *Journal of Economic Behavior and Organisation* 13:63–76.

Anechiarico, Frank, and James B. Jacobs. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective,* Chicago: University of Chicago Press.

Anek Leothamtas. 1994. „From Clientelism to Partnership: Business–Government Relations in Thailand," in Andrew Macintyre, ed., *Business and Government in Industrializing Asia,* Ithaca: Cornell, pp.195–215.

Ansolabehere, Stephen, and James Snyder. 1999. „Money and Office: The Sources of the Incumbency Advantage in Congressional Campaign Finance," in D. Brady and J. Cogan, eds., *House Elections: Continuity and Change,* Palo Alto: Stanford University Press.

Antoniou, Anthony. 1990. „Institutional Devices in Dealing with Corruption in Government," in United Nations, Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs, *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar, The Hague, the Netherlands, 11–15 December, 1989,* TCD/SEM 90/2, INT–89–R56, New York, pp.55–83.

Arlen, Jennifer. 1994. „The Potentially Perverse Effects of Corporate Criminal Liability," *Journal of Legal Studies* 23:833–867.

Arnold, Douglas R. 1990. *The Logic of Congressional Action,* New Haven: Yale University Press.

Ayittey, George B. N. 1992. *Africa Betrayed,* New York: St. Martin's Press.

Ayres, Ian. 1997. „Judicial Corruption: Extortion and Bribery," *Denver University Law Review* 74:1231–1253.

Azabou, Mongi, and Jeffrey B. Nugent. 1988. „Contractual Choice in Tax Collection Activities: Some Implications of the Experiences with Tax Farming," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 144:684–705.

Bardhan, Pranab. 1993. „Symposium on Management of Local Commons," *Journal of Economic Perspectives* 7:87–92.

___. 1997. „Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature* 35:1320–1346.

Barney, J. B., and Hansen, M. H. 1994. „Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage," *Strategic Management Journal* 15:175–190.

Barratt-Brown, Elizabeth P. 1991. „Building a Monitoring and Compliance Regime Under the Montreal Protocol," *Yale Journal of International Law* 16:519–570.

Basu, K., S. Bhattacharya, and A. Mishra. 1992. „Notes on Bribery and the Control of Corruption," *Journal of Public Economics* 48:349–359.

Basu, Susanto, and David D. Li. 1998. „Corruption and Reform," draft, Department of Economics, University of Michigan.

Bayley, David H. 1966. „The Effect of Corruption in a Developing Nation," *Western Political Quarterly* 19:719–732.

Becker, Gary. 1968. „Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76:169–217.

Becker, Gary, and George Stigler. 1974. „Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers," *Journal of Legal Studies* 3:1–19.

Behr, Peter. 1997. „He's Changing the Flow: The Government's Procurement Chief Is Selling a Streamlined System, but Not Everybody's Buying It," *Washington Post,* March 3, p. F18.

Berensztein, Sergio. 1998. „Empowering the Taxman: The Politics of Tax Administration Reform in Argentina and Mexico," paper presented at conference on The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries, CIDE, Mexico City, June 4–5.

Besley, Timothy, and John McLaren. 1993. „Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives," *Economic Journal* 103:119–141.

Bhagwati, Jadish N., ed. 1974. *Illegal Transactions in International Trade*, Amsterdam and New York: North-Holland–American Elsevier.

Bhaskar,V., and Mushtaq Kahn. 1995. „Privatization and Employment: A Study of the Jute Industry in Bangladesh," *American Economic Review* 85:267–273.

Bigsten, Arne, and Karl Ove Moene. 1996. „Growth and Rent Dissipation; The Case of Kenya," *Journal of African Economics* 5:177–198.

Bing, Song. 1994. „Assessing China's System of Judicial Review of Administrative Actions," *China Law Review* 8:1–20.

Bishop, D. T., C. Cannings, and J. Maynard Smith. 1978. „The War of Attrition with Random Rewards," *Journal of Theoretical Biology* 74:377–388.

Bissell, Richard E. 1997. „Recent Practice of the Inspection Panel of the World Bank," *American Journal of International Law* 91:741–744.

Blair, William Alan. 1989. „A Practical Politician: The Boss Tactics of Matthew Stanley Quay," *Pennsylvania History*, 56:77–92.

Blinder, Alan, ed. 1990. *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington DC: The Brookings Institution.

Boling, David. 1998. „Access to Government-Held Information in Japan: Citizens' 'Right to Know' Bows to the Bureaucracy," *Stanford Journal of International Law* 34:1–38.

Borcherding, Thomas, Werner Pommerehne, and Friedrich Schneider. 1982. „Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries," *Zeitschrift für Nationalökonomie* 89:127–156.

Borner, Silvio, Aymo Brunetti, and Beatrice Weder. 1992. *Institutional Obstacles to Latin American Growth*, San Francisco CA: ICS Press.

Boyard,Tony, David Gregory, and Stephen Martin. 1991. „Improved Performance in Local Economic Development: A Warm Embrace or an Artful Sidestep," *Public Administration* 69:103–119.

Bradlow, Daniel D. 1996. „A Test Case for the World Bank," *American University Journal of International Law and Policy* 1:247–293.

Bradlow, Daniel D., and Sabine Schlemmer-Schulte. 1994. „The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order," Zeitschrift für ausländisches öffenlliches Recht und Völkerrecht 54:392–415.

Brandt, Hans-Jürgen. 1995. „The Justice of the Peace as an Alternative Experience with Conciliation in Peru," in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference,* World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp.92–99.

Bratton, Michael. 1989. „The Politics of Government-NGO Relations in Africa," *World Development* 17:569–587.

Brennan, Geoffrey, and James Buchanan. 1980. *The Power to Tax,* New York: Cambridge University Press.

Bronars, Stephen G., and John R. Lott, Jr. 1997. „Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes? Or, Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things That They Do?," *Journal of Law and Economics* 40:317–350.

Bruno, Michael, and William Easterly. 1996. „Inflation's Children: Tales of Crises That Beget Reforms," *American Economic Review – Papers and Proceedings* 86:213–217.

Bunker, Stephen G., and Lawrence Cohen. 1983. „Collaboration and Competition in Two Colonization Projects: Toward a General Theory of Official Corruption," *Human Organization* 42:106–114.

Burki, Shahid Javed. 1997. „Governance, Corruption and Development: The Case of Pakistan." Paper presented at the Workshop on Governance Issues in South Asia, Yale University, New Haven CT, November 19.

Burns, John. 1993. „China's Administrative Reforms for a Market Economy," *Public Administration and Development* 13:345–360.

Buscaglia, Edgardo Jr. 1995. „Judicial Reform in Latin America: The Obstacles Ahead," *Journal of Latin American Affairs,* Fal/Winter, pp. 8–13.

Buscaglia, Edgardo Jr., and Maria Dakolias. 1996. *Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador,* World Bank Technical Paper No. 350, Washington DC: World Bank.

Buscaglia, Edgardo Jr., and Thomas Ulen. 1997. „A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America," *International Review of Law and Economics* 17:275–292.

Cadot, Olivier. 1987. „Corruption as a Gamble," *Journal of Public Economics,* 33:223–244.

Calvert, Monte A. 1972. „The Manifest Functions of the Machine," in Bruce M. Stave, ed., *Urban Bosses, Machines, and Progressive Reform,* Lexington MA: D. C. Heath and Co., pp. 44–45.

„Camel Through the Needle's Eye," *Newswatch*, February 3,1991 [excerpted in *Nigeria: Issues and Options in the Energy Sector*, Report No. 11672-UNI, World Bank: Energy Sector Management Assistance Programme, July 1993].

Campos, Jose Edgardo, and Sanjay Pradhan. 1997. „Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to Australia and New Zealand Reforms," *Journal of Policy Analysis and Management* 16:423–445.

Campos, Jose Edgardo, and Hilton Root. 1996. *East Asia's Road to High Growth: An Institutional Perspective*, Washington DC: The Brookings Institution.

Cariño, Ledivina. 1986. „Tonic or Toxic: The Effects of Graft and Corruption," in Ledivina A. Cariño, ed., *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls*, Quezon City, the Philippines: JMC Press, pp. 163–194.

Cartier-Bresson, J. 1995. „L'Economie de la Corruption," in D. della Porta and Y. Mény, eds., *Démocratie et Corruption en Europe*, Paris: La Découverte, pp. 149–164.

Celarier, Michelle. 1996. „Stealing the Family Silver," *Euromoney*, February, pp. 62–66.

Chakrabarti, Debasish, Markus D. Dausses, and Tiffany Olson. 1997. „Federal Criminal Conflict of Interest," *American Criminal Law Review* 34:587–616.

Chester, Norman. 1981. *The English Administrative System 1780–1870*, Oxford: Clarendon Press.

Chhibber, Pradeep K. 1996. „State Policy, Rent Seeking, and the Electoral Success of a Religious Party in Algeria," *Journal of Politics* 58:126–148.

Chow, Daniel C. K. 1997. „An Analysis of the Political Economy of China's Enterprise Conglomerates: A Study of the Electric Power Industry in China," *Law & Policy in International Business* 28:383–433.

Clay, Karen. 1997. „Trade Without Law: Private-Order Institutions in Mexican California," *Journal of Law, Economics, and Organization* 13:202–231.

Colazingari, Silvia, and Susan Rose-Ackerman. 1998. „Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for Latin America," *Political Science Quarterly* 113:447–470.

Collins, Paul. 1993. „Civil Service Reform and Retraining in Transitional Economies: Strategic Issues and Options," *Public Administration and Development* 13:325–344.

Connolly, William J. 1996. „How Low Can You Go? State Campaign Contribution Limits and the First Amendment." *Boston University Law Review* 76:483–536.

Cooksey, Brian. 1996. „Address to the Rotary Club of Dar es Salaam, October 9, 1996," edited version reprinted in Transparency International, *National Chapter Newsletter*, No. 11, November 11.

Coolidge, Jacqueline, and Susan Rose-Ackerman. 1997. *High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases*, Policy Research Working Paper 1780, World Bank, Washington DC, June.

Corrales, Javier. 1997–98. „Do Economic Crises Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s," *Political Science Quarterly* 112:617–644.

Cothran, Dan A. 1994. *Political Stability and Democracy in Mexico: The „Perfect Dictatorship"?* Westport, CT: Praeger.

Coulloudon, Virginie. 1997. „The Criminalization of Russia's Political Elite," *East European Constitutional Review* 6:73–78.

Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count.* Cambridge UK: Cambridge University Press.

Cramton, Peter C., and J. Gregory Dees. 1993. „Promoting Honesty in Negotiation: An Exercise in Practical Ethics," *Business Ethics Quarterly* 3:360–394.

Dakolias, Maria. 1996. *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform*, World Bank Technical Paper No. 319, Washington DC: World Bank.

Darrough, Masako N. 1998. „Privatization and Corruption: Patronage vs. Spoils," Graduate School of Management, University of California, Davis CA, January.

Das-Gupta, Arindam, and Dilip Mookherjee. 1998. *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement: An Analysis of Developing Country Experience*, New Delhi: Oxford University Press.

Deacon, Robert T. 1994. „Deforestation and the Rule of Law in a Cross-Section of Countries," *Land Economics* 70:414–430.

De George, Richard T. 1994. „International Business Ethics," *Business Ethics Quarterly* 4:1–9.

De Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 1989. „A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform," *World Development* 17:1397–1407.

Del Granado, Juan Javier. 1995. *Legis Imperium,* La Paz: Fondo Editorial de la Universidad Iberoamericana.

della Porta, Donatella. 1996. „Actors in Corruption: Business Politicians in Italy," *International Social Science Journal* 48:349–364.

della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. 1997a. „The 'Perverse Effects' of Political Corruption," *Political Studies* 45:516–538.

___. 1997b. „The Resources of Corruption: Some Reflections from the Italian Case," *Crime, Law & Social Change* 7:1–24.

De Melo, Martha, Gur Ofer, and Olga Sandler. 1995. „Pioneers for Profit: St. Petersburg Entrepreneurs in Services," *World Bank Economic Review* 9:425–450.

Derlien, Hans-Ulrich. 1991. „Historical Legacy and Recent Developments in the German Higher Civil Service," *International Review of Administrative Sciences* 57:385–401.

Dey, Harendra Kanti. 1989. „The Genesis and Spread of Economic Corruption: A Microtheoretical Interpretation," *World Development* 17:503–511.

Dia, Mamadou. 1993. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa,* World Bank Technical Paper 225, Africa Technical Department, World Bank, Washington DC.

___. 1996. *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions,* Washington DC: The World Bank.

Diamond, Larry. 1993a. „Introduction: Political Culture and Democracy," in Larry Diamond, ed., *Political Culture and Democracy in Developing Countries,* Boulder CO: Lynne Rienner, pp. 1–33.

___. 1993b. „Nigeria's Perennial Struggle Against Corruption: Prospects for the Third Republic," *Corruption and Reform* 7:215–25.

___. 1995. „Nigeria: The Uncivic Society and the Descent into Praetorianism," in Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Martin Lipsett, eds., *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy,* 2d edition, Boulder CO: Lynne Rienner Publishing, pp. 417–491.

Dick, Malise. 1992. *Latin America: Trade Facilitation and Transport Reform,* Report Number 25, World Bank. Latin America and the Carib-

bean Technical Department, Infrastructure and Energy Division, Washington DC: World Bank.

DiIulio, John J. Jr. 1994. *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* Washington DC: The Brookings Institution.

Doig, Alan. 1996. „Politics and Public Sector Ethics: The Impact of Change in the United Kingdom," in Walter Little and Eduardo Posada-Carbó, eds., *Political Corruption in Europe and Latin America,* New York: St. Martin's Press, pp. 173–192.

Drazen, Allan, and Vittorio, Grilli. 1993. „The Benefit of Crises for Economic Reforms," *American Economic Review* 83:598–607.

Easter, Gerald. 1996. „Personal Networks and Postrevolutionary State Building: Soviet Russia Reexamined," *World Politics* 48:551–578.

Easterly, William, and Ross Levine. 1997. „Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions," *Quarterly Journal of Economics* 112:1203–1250.

Economist Intelligence Unit. 1996. *Country Report: Pakistan,* London: EIU, 3rd Quarter.

Economisti Associati. 1994. *Eastern Africa – Survey of Foreign Investors,* Volumes 2 and 3. Prepared for the World Bank, September.

Environmental Investigation Agency. 1996. *Corporate Power, Corruption and the Destruction of the World's Forests: The Case for a New Global Forest Agreement,* London & Washington DC: EIA.

Etzioni, Amitai. 1988. *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy,* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Faruqee, Rashid, and Ishrat Husain. 1994. „Adjustment in Seven African Countries," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies,* Washington DC, World Bank Regional and Sectional Studies, pp. 1–10.

Fernandez, Raquel, and Dani Rodrik. 1991. „Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty," *American Economic Review* 81:1146–1155.

Findlay, Mark. 1997. „Corruption in Small States: Case Studies in Compromise," in Barry Rider, ed., *Corruption: The Enemy Within,* The Hague: Kluwer Law, pp. 49–61.

Findlay, Ronald. 1991. „Is the New Political Economy Relevant to Developing Countries?," in G. M. Meier, ed., *Politics and Policymaking*

*in Development: Perspectives on the New Political Economy*, Washington DC: The World Bank.

Flatters, Frank, and W. Bentley MacLeod. 1995. „Administrative Corruption and Taxation," *International Tax and Public Finance* 2:397–417.

Fleischer, David. 1997. „Political Corruption in Brazil," *Crime, Law & Social Change* 25:297–321.

Fuke, Toshiro. 1989. „Remedies in Japanese Administrative Law," *Civil Justice Quarterly* 8:226–235.

Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Gambetta, Diego, and Peter Reuter. 1995. „The Mafia in Legitimate Industries," in Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman, eds., *The Economics of Organised Crime*, Cambridge UK: Cambridge University Press, pp. 116–139.

Garment, Suzanne. 1991. *Scandal: The Crisis of Mistrust in American Politics*, New York: Times Books.

Geddes, Barbara. 1991. „A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies," *American Political Science Review* 85(2): 371–392.

___. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.

Geddes, Barbara, and Artur Ribeiro Neto. 1992. „Institutional Sources of Corruption in Brazil," *Third World Quarterly* 13:641–661.

Gelb, Alan, et al. 1988. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* New York: Oxford University Press (published for the World Bank).

General Agreement on Tariffs and Trade. 1991. *Trade Policy Review: Indonesia*, Geneva.

___. 1995. *Trade Policy Review: Indonesia*, Geneva.

Giglioli, Pier Paolo. 1996. „Political Corruption and the Media: The Tangentopoli Affair," *International Social Science Journal* 48:381–394.

Gilman, Stuart C. 1995. „Presidential Ethics and the Ethics of the Presidency," *Annals, AAPSS*. No. 537, pp. 58–75.

Goel, Rajeev, and Daniel Rich. 1989. „On the Economic Incentives for Taking Bribes," *Public Choice* 61:269–275.

Gong, Ting. 1993. „Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences," *Crime, Law and Social Change* 19:311–327.

Goodman, David S. 1996. „The People's Republic of China: The Party-State, Capitalist Revolution and the New Entrepreneurs," in Rich-

ard Robison and David S. G. Goodman, eds., *The New Rich in Asia,* London: Routledge, pp. 225–243.

Gordley, James. 1995. „Enforcing Promises," *California Law Review* 83:547–613.

Grafton, R. Quentin, and Dane Rowlands. 1996. „Development Impeding Institutions," *Canadian Journal of Development Studies* 17:261–277.

Gray, John. 1996. „Open-Competitive Bidding in Japan's Public Works Sector and Foreign Contractor Access: Recent Reforms Are Unlikely to Meet Expectations," *Columbia Journal of Asian Law* 10:425–460.

Grindle, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa,* Cambridge, England: Cambridge University Press.

Grindle, Merilee S., and John W. Thomas. 1991. *Public Choice and Policy Choice: The Political Economy of Reform in Developing Countries,* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Guerro Amparán, Juan Pablo. 1998. „Un Estudio de Caso de la Reforma Administrativa en México: Los Dilemas de la Instauración de un Servicio Civil a Nivel Federal," Mexico: Centre de Investigación y Docencia Económicas.

Guinier, Lani. 1994. *The Tyranny of the Majority,* New York: Free Press.

Gunlicks, Arthur B. 1995, „The New German Party Finance Law," *German Politics* 4:101–121.

Hamilton, Clive. 1997. „The Sustainability of Logging in Indonesia's Tropical Forests: A Dynamic Input/Output Analysis," *Ecological Economics* 21:183–195.

Handelman, Stephen. 1995. *Comrade Criminal.* New Haven CT: Yale University Press.

Hao, Yufan, and Michael Johnston. 1995. „Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption," *Asian Perspectives* 19:117–149.

Haque, Nadeem Ul, and Ratna Sahay. 1996. *Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? — A Conceptual Framework for Developing Countries and Transition Economies,* IMF Working Paper WP/96/19, Washington DC: International Monetary Fund, February.

Hardin, Garrett. 1968. „The Tragedy of the Commons," *Science* 162:1243–1248.

Harding, April L. 1995. *Commercial Real Estate Market Development in Russia,* Cofinancing and Financial Advisory Services (Privatiza-

tion Group) Discussion Paper Number 109, Washington DC: World Bank, July.

Hepkema, Sietze, and Willem Booysen. 1997. „The Bribery of Public Officials: An IBA Survey," *International Business Lawyer*, October 1997, pp. 415–416, 422.

Herbst, Jeffrey. 1996. „Is Nigeria a Viable State?," *The Washington Quarterly*, Spring, pp.151–172.

Herbst, Jeffrey, and Adebayo Olukoshi. 1994. „Nigeria: Economic and Political Reform at Cross Purposes," in Stephen Haggard and Steven B. Webb, eds., *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*, New York: Oxford University Press (published for the World Bank), pp. 453–502.

Heredia, Blanca, and Ben Ross Schneider. 1998. „The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries." Paper presented at conference on The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries, CIDE, Mexico City, June 4–5.

Hewison, Kevin. 1993. „Of Regimes, States, and Pluralities: Thai Politics Enters the 1990s," in Kevin Hewison, Richard Robison, and Garry Rodan, eds., *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy, and Capitalism*, St. Leonards, Australia: Aleen & Unwin, pp. 161–189.

Heywood, Paul. 1996. „Continuity and Change: Analysing Political Corruption in Modern Spain," in Walter Little and Eduardo Posada-Carbó, eds., *Political Corruption in Europe and Latin America*, New York: St. Martin's Press, pp. 115–136.

Hodgkinson, Virginia Ann, and Murray S. Weitzman. 1994. *Giving and. Volunteering in the United States*, Washington DC: Independent Sector.

Hoekman, Bernard M., and Petros C. Mavroidis, eds. 1997. *Law and Policy in Public Purchasing: The WTO Agreement on Government Procurement*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Hood, Christopher. 1996. „Control Over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety," *Journal of Public Policy* 15:207–230.

Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press.

Howse, Robert, and Ronald J. Daniels. 1995. „Rewarding Whistle-

blowers: The Costs and Benefits of an Incentive-Based Compliance Strategy," in Ronald J. Daniels and Randall Morck, eds., *Corporate Decision-Making in Canada,* Calgary: University of Calgary Press, pp. 525–549.

Huber, Evelyn, Dietrich Rueschemeyer, and John D. Stephens. 1993. „The Impact of Economic Development on Democracy," *Journal of Economic Perspectives* 7:70–86.

Hutchcroft, Paul D. 1998. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines,* Ithaca: Cornell University Press.

Ingraham, Patricia W. 1993. „Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance," *Public Administration Review* 53:348–356.

___. 1996. „The Reform Agenda for National Civil Service Systems," in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, eds., *Civil Service Systems in Comparative Perspective,* Bloomington IN: Indiana University Press, pp. 247–267. International Bar Association Council. 1996. „Resolution on Deterring Bribery in

International Business Transactions," adopted Madrid, Spain, June 1.

International Chamber of Commerce. 1996. „Extortion and Bribery in International Business Transactions," Document No. 193/15, March 26.

Jadwin, Pamela J., and Monica Shilling. 1994. „Foreign Corrupt Practices Act," *American Criminal Law Review* 31:677–686.

Johnson, Paul. 1991. *The Birth of the Modem: World Society 1815–1830,* New York: Harper Collins.

Johnson, Roberta A., and Michael E. Kraft. 1990. „Bureaucratic Whistleblowing and Policy Change." *Western Political Quarterly* 43:849–874.

Johnson, Ronald N., and Gary D. Libecap. 1994. „Patronage to Merit and Control of the Federal Labor Force," *Explorations in Economic History* 31:91–119.

Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobatón. 1998. „Regulatory Discretion and the Unofficial Economy," *American Economic Review – Papers and Proceedings* 88:387–392.

Johnston, Michael, and Yufan Hao. 1995. „China's Surge of Corruption," *Journal of Democracy* 6:80–94.

Jordan, Ann D. 1997. „Lost in the Translation: Two Legal Cultures, the Common Law Judiciary and the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region," *Cornell International Law Journal* 30:335–380.

Joseph, Richard. 1996. „Nigeria: Inside the Dismal Tunnel," *Current History* 95:193–200.

Josephson, Matthew. 1938. *The Politicos 1865–1896,* New York: Hareourt Brace.

Kahn, Mushtaq H. 1996. „A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries," *IDS Bulletin* 27(2): 12–21 (April).

Kaltefleiter, Werner, and Karl-Heinz Naßmacher. 1994. „Das Parteiengesetz 1994 – Reform der kleinen schritte," *Zeillschrift fuer Parlamentsfragen* 25:253–262.

Kaufmann, Daniel. 1997. „The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine: Institutional and Policy Reforms for Private Sector Development," in Peter K. Cornelius and Patrick Lenain, eds., *Ukraine: Accelerating the Transition to Market,* Washington: IMF, pp. 234–275.

Kaufmann, Daniel, and Paul Siegelbaum. 1997. „Privatization and Corruption in Transition Economies." *Journal of International Affairs* 50:419–459.

Keefer, Philip, and Stephen Knack. 1995. „Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics* 7:207–227.

Kelman, Steven. 1990. *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance,* Washington DC: AEI Press.

___. 1994. „Deregulating Federal Procurement: Nothing to Fear But Discretion Itself?," in John J. Dilulio, Jr., ed., *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 102–128.

Kibwana, Kivutha, Smokin Wanjala, and Okech-Owiti. 1996. *The Anatomy of Corruption in Kenya,* Nairobi, Kenya: Center for Law and Research International (Clarion).

Kilby, Christopher. 1995. „Risk Management: An Econometric Investigation of Project-Level Factors," background paper for the *Annual Review of Evaluation Results 1994,* World Bank, Operations Evaluation Department. Vassar College, Poughkeepsie NY.

Kim, Joongi, and Jong Bum Kim. 1997. „Cultural Differences in the Crusade Against International Bribery," *Pacific Rim Law and Policy Journal* 6:549–580.

Kim, W. Chan, and Renée Mauborgne. 1995. „A Procedural Justice Model of Strategic Decision Making," *Organization Science* 6:44–61.

Kitchen, Richard. 1994. „Compensation Upgrading in Caribbean Public Services: Comparative Needs and Experience," in Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid, and Waleed Haider Malik, eds., *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, World Bank Technical Paper 259, Washington DC, October, 120–127.

Klich, Agnieszka. 1996. „Bribery in Economies in Transition: The Foreign Corrupt Practices Act," *Stanford Journal of International Law* 32:121–147.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*, Berkeley CA: University of California Press.

___. 1997. „Cleaning Up and Invigorating the Civil Service," *Public Administration and Development* 17:487–510.

Klitgaard, Robert, and Heather Baser. 1997. „Working Together to Fight Corruption: State, Society and the Private Sector in Partnership," in Suzanne Taschereau and Jose Edgardo L. Campos, eds., *Governance Innovations: Lessons from Experience, Building Government–Citizen–Business Partnerships*, Washington DC: Institute on Governance, pp. 59–81.

Kochanek, Stephen A. 1993. *Patron–Client Politics and Business in Bangladesh*, New Delhi: Sage Publications.

Kollock, Peter. 1994. „The Emergence of Exchange Structures: An Experimental Study of Uncertainty, Commitment, and Trust." *American Journal of Sociology* 100:313–345.

Koszcuk, Jackie. 1997. „Nonstop Pursuit of Campaign Funds Increasingly Drives the System," *Congressional Quarterly*, April 5, pp. 770–774.

Kovacic, William. 1996. „Whistleblower Bounty Lawsuits as Monitoring Devices in Government Contracting," *Loyola of Los Angeles Law Review* 29:1799–1857.

Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago: University of Chicago Press.

Krishna, Vijay, and John Morgan. 1997. „An Analysis of the War of Attrition and the All-Pay Auction," *Journal of Economic Theory* 72:343–362.

Krueger, Anne O. 1974. „The Political Economy of a Rent-Seeking Society," *American Economic Review* 64:291–303.

Kurer, Oskar. 1993. „Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources," *Public Choice* 77:259–273.

Laffont, Jean-Jacques. 1990. „Analysis of Hidden Games in a Three-Level Hierarchy," *Journal of Law, Economics, and Organization* 6:301–324.

Langan, Patricia, and Brian Cooksey, eds. 1995. *The National Integrity System in Tanzania: Proceedings of a Workshop Convened by the Prevention of Corruption Bureau, Tanzania,* Washington DC: Economic Development Institute, World Bank.

Laurent, Anne. 1997. „Buying Smarts," *Government Executive,* April, p. 28.

Lave, Lester. 1981. *The Strategy of Social Regulation.* Washington DC: Brookings Institution.

Laver, Michael, and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government,* Oxford: Oxford University Press.

Law Library of Congress. 1991. *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries,* Washington DC: Law Library of Congress.

Lawyers Committee for Human Rights and the Venezuelan Program for Human Rights Education and Action. 1996. *Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System,* New York: Lawyers Committee for Human Rights, August.

Lee, Ranee P. L. 1986. „Bureaucratic Corruption in Asia: The Problem of Incongruence between Legal Norms and Folk Norms," in Ledivina A. Cariño, ed., *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls,* Quezon City, the Philippines: JMC Press, pp. 69–108.

Leechor, Chad. 1994. „Ghana: Frontrunner in Adjustment," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies,* Washington DC: The World Bank, pp. 153–192.

Leff, Nathaniel. 1964. „Economic Development Through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist* 8:8–14.

Levine, David I., and Laura D'Andrea Tyson. 1990. „Participation, Productivity, and the Firm's Environment," in Alan Blinder, ed., *Paying for Productivity: A Look at the Evidence,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 183–244.

Levy, Brian, and Pablo T. Spiller, eds. 1996. *Regulations, Institutions, and Commitment,* Cambridge: Cambridge University Press.

Lewis, Peter. 1996. „From Prebendalism to Predation: the Political Economy of Decline in Nigeria," *Journal of Modern African Studies* 34:79–103.

Lien, Da-Hsiang. 1990a. „Competition, Regulation and Bribery: A Further Note," *Managerial and Decision Economics* 11:127–130.

Lien, Da-Hsiang Donald. 1990b. „Corruption and Allocation Efficiency," *Journal of Development Economics* 33:153–164.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press.

Linarelli, John. 1996. „Anglo-American Jurisprudence and Latin America," *Fordham International Law Journal* 20:50–89.

Lindgren, James. 1988. „The Elusive Distinction Between Bribery and Extortion: From the Common Law to Hobbs," *UCLA Law Review* 35:815–908.

Little, Walter, and Antonio Herrera. 1996. „Political Corruption in Venezuela," in Walter Little and Eduardo Posada-Carbó, eds., *Political Corruption in Europe and Latin America*, New York: St. Martin's Press, pp. 267–286.

Longenecker, Justin G., Joseph A. McKinney, and Carlos W. Moore. 1988. „The Ethical Issue of International Bribery: A Study of Attitudes Among U.S. Business Professionals," *Journal of Business Ethics* 7:341–346.

Low, Patrick. 1995. *Preshipment Inspection Services*, World Bank Discussion Paper 278, Washington DC.

Lui, Francis. T. 1985. „An Equilibrium Queuing Model of Bribery," *Journal of Political* Economy 93:760–781.

___. 1986. „A Dynamic Model of Corruption Deterrence," *Journal of Public Economics* 31:1–22.

___. 1990. „Corruption, Economic Growth and the Crisis of China," in Roger Des Forges, Luo Ning, and Wu Yen-bo, eds., *China: The Crisis of 1989: Origins and Implications*, Buffalo NY: Council on International Studies and Programs, State University of New York at Buffalo.

Lundahl, Mats. 1997. „Inside the Predatory State: The Rationale, Methods, and Economic Consequences of Kleptocratic Regimes," *Nordic Journal of Political Economy* 24:31–50.

Ma, Jun. 1995. *Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China*, Policy Working Paper 1408, Washington DC: The World Bank.

McChesney, Fred S. 1997. *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion,* Cambridge MA: Harvard University Press.

MacGaffey, Janet. 1991. *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth,* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

MacLean, Roberto. 1996. „The Culture of Service in the Administration of Justice," *Transnational Law & Contemporary Problems* 6:139–164.

Madron, Roy. 1995. „Performance Improvement in Public Services," *Political Quarterly* 66:181–194.

Magrath, C. Peter. 1966. *Yazoo: Law and Politics in the New Republic: The Case of Fletcher v. Peck,* Providence RI: Brown University Press.

Mainwaring, Scott, and Matthew S. Shugart, eds. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America,* Cambridge: Cambridge University Press.

Mamiya, Jun. 1995. „Government and Contractors Prove: It Takes Two to Dango," *Tokyo Business Today,* July 1995, pp. 28–31.

Manion, Melanie. 1996a. „Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing," *Journal of Law, Economics, and Organization* 12:167–195.

___. 1996b. „Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong," prepared for the Annual Meeting of the Association for Asian Studies, Honolulu, Hawaii, April 11–14. A shortened version has been published as „La experiencia de Hong Kong contra la corrupción. Algunas lecciones importantes," *Nueva Sociedad* no. 145:126–137 (September–October 1996).

Mans, Darius. 1994. „Tanzania: Resolute Action," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies,* Washington DC: The World Bank, pp. 352–426.

Manzetti, Luigi. 1999. *Privatization South American Style,* Oxford: Oxford University Press.

___. 1997. „Regulation in Post-Privatization Environments: Chile and Argentina in Comparative Perspective," *North-South Center Agenda Papers,* University of Miami.

Manzetti, Luigi, and Charles Blake. 1996. „Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways." *Review of International Political Economy* 3:662–697. Maranto, Robert, and David Schultz. 1991. *A Short History of the United States Civil Service,* Lanham MD: University Press of America.

Marchione, William P. Jr. 1976. „The 1949 Boston Charter Reform," *New England Quarterly* 49:373–398.

Marshall, P. J. 1997. „British Society in India under the East India Company," *Modern Asian Studies* 31:89–108.

Mauro, Paolo. 1995. „Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics* 110:681–712.

___. 1998. „Corruption and the Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Economics* 69:263–279.

May, Randolph. 1997. „Reforming the Sunshine Act," *Administrative Law Review* 49:415–419.

Mbaku, John Mukum. 1994. „Africa After More Than Thirty Years of Independence: Still Poor and Deprived," *Journal of Third World Studies* 11:13–58.

Mehmet. Ozay. 1994. „Rent-Seeking and Gate-Keeping in Indonesia: A Cultural and Economic Analysis," *Labour, Capital and Society*, 27:56–89.

Menes, Rebecca, 1996. „Public Goods and Private Favors: Patronage Politics in American Cities During the Progressive Era, 1900–1920," Ph.D. Thesis. Department of Economics, Harvard University, Cambridge MA.

Mény, Yves. 1996. „ 'Fin de Siécle' Corruption: Change, Crisis and Shifting Values." *International Social Science Journal*, No. 149:309–320.

Mexico, Federal Executive Power. 1996. *Program for the Modernization of Public Administration 1995–2000*, Mexico City.

Miller, Nathan. 1992. *Stealing from America: A History of Corruption from Jamestown In Reagan*, New York: Paragon House.

Miller, Terry. 1997a. „Kelman's Latest Proposal and Past Performance Explored," *Federal Computer Market Report* 21(11): 7 (June 9).

___. 1997b. „Unnecessary Surgery," *Federal Computer Market Report* 21(7): 4 (April 14).

Mitchell, Daniel J. B., David Lewin, and Edward E. Lawler III. 1990. „Alternative Pay Systems, Firm Performance, and Productivity," in Alan Blinder, ed., *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington DC: The Brookings Institution, pp.15–94.

Moe, Terry. 1990. „The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy," in Oliver Williamson, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press, pp. 116–153.

Moe, Terry, and Michael Caldwell. 1994. „The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150:171–195.

Moene, Karl Ove, and Sheetal K. Chand. 1997. „Breaking the Vicious Circle of the Predatory State," *Nordic Journal of Political Economy* 24:21–30.

Mohn, Carel. 1997." 'Speedy' Services in India," *TI Newsletter*, March, p. 3.

Monroe, Kristen Renwick. 1996. *The Heart of Altruism*, Princeton: Princeton University Press.

Montias, J. M., and Susan Rose-Ackerman. 1981. „Corruption in a Soviet-Type Economy: Theoretical Considerations," in Steven Rosefielde, ed., *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, pp. 53–83.

Montinola, Gabriella R. 1997. „The Efficient Secret Revisited," paper presented at the Latin American Studies Association, Guadalajara, Mexico, April.

Montinola. Gabriella. Yingyi Qian, and Barry R.Weingast. 1995. „Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics* 48:50–81.

Moody-Stuart, George. 1997. *Grand Corruption in Third World Development*, Oxford: Worldview Publishing.

Moore, Michael. 1998. „Death Without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependency in the Fourth World," in Mark Robinson and Gordon Whites, eds., *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*, Oxford: Oxford University Press.

Moreno Ocampo, Luis Gabriel. 1995. „Hyper-Corruption: Concept and Solutions." Presented at the Latin American Studies Association, Washington DC, September 29.

Morris, Stephen. 1991. *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Murray-Rust, D. Hammond and Edward J. Vander Velde. 1994. „Changes in Hydraulic Performance and Comparative Costs of Lining and Desilting of Secondary Canals in Punjab, Pakistan," *Irrigation and Drainage Systems* 8:137–158.

Nellis, John, and Sunita Kikeri. 1989. „Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank," *World Development* 17:659–672.

Nichols, Philip M. 1997a. „Outlawing Transnational Bribery Through the World Trade Organization," *Journal of Law & Policy in International Business* 28:305–381.

___. 1997b. „The Viability of Transplanted Law: Kazakhstani Reception of a Transplanted Foreign Investment Code," *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 18:1235–1279.

Nickson, R.Andrew. 1996. „Democratisation and Institutional Corruption in Paraguay," in Walter Little and Eduardo Posada-Carbó, eds., *Political Corruption in Europe and Latin America,* New York: St. Martin's Press, pp. 237–266.

Nissanke, Machiko. 1991. „Mobilizing Domestic Resources for African Development and Diversification," in Ajay Chhibber and Stanley Fischer, eds., *Economic Reform in Sub-Saharan Africa,* Washington DC: World Bank, pp. 137–147.

Nobles, James C. Jr., and Christina Maistrellis. 1995. „The Foreign Corrupt Practices Act: A Systemic Solution for the U.S. Multinational," *NAFTA: Law and Business Review of the Americas* 1(2):5–30, Spring.

Noelker, Timothy F, Linda Shapiro, and Steven E. Kellogg. 1997. „Procurement Integrity Revisions Ease Burdens," *National Law Journal,* May 19, p. B7.

Nogués, Julio. 1989. *Latin America's Experience with Export Subsidies,* Policy, Planning and Research Working Papers on International Trade, WPS 182, Washington DC: International Economics Department, World Bank.

Noorani, A. G. 1997. „Lok Pal and Lok Ayuki," in S. Guhan and Samuel Paul, eds., *Corruption in India: An Agenda for Reform,* New Delhi: Vision Books, pp. 189–217.

Novitzkaya. Irina, Victor Novitzky, and Andrew Stone. 1995. „Private Enterprise in Ukraine: Getting Down to Business," World Bank Private Sector Development Division, unprocessed.

Nunberg, Barbara, and John Nellis. 1995. *Civil Service Reform and the World Bank,* World Bank Discussion Paper 161, Washington DC: World Bank.

Oldenburg, Philip. 1987. „Middlemen in Third World Corruption: Implications for an Indian Case," *World Politics* 39:508–535.

Olowu, Dele. 1993. „Ethical Violations in Nigeria's Public Services: Patterns, Explanations and Remedies," in Sadig Rasheed and Dele Olowu, eds., *Ethics and Accountability in African Public Services,* African Association for Public Administration and Management, pp. 93–118.

Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations,* New Haven: Yale University Press.

___. 1993. „Dictatorship, Democracy, and Development," *American Political Science Review* 87:567–575.

___. 1996. „Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich and Others Poor," *Journal of Economic Literature* 10:3–24.

Organisation for Economic Cooperation and Development. 1997. „OECD Actions to Fight Corruption," Note by the Secretary General to the OECD Council at Ministerial Level, Paris, May 26.

Ostrom, Elinor. 1996. „Incentives, Rules of the Game, and Development," in Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics,* Washington DC: The World Bank, pp. 207–234.

Ostrom, Elinor, and Roy Gardiner. 1993. „Coping with Asymmetries in the Commons:Self-Governing Irrigation Systems Can Work," *Journal of Economic Perspectives* 7:93–112.

Painter, Chris. 1994. „Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government?," *Political Quarterly* 65:242–262.

Painter, Joe. 1991. „Compulsory Competitive Tendering in Local Government: The First Round," *Public Administration* 69:191–210.

Pak, Simon J., and John S. Zdanowicz. 1994. „A Statistical Analysis of the U.S. Merchandise Trade Data Base and Its Uses in Transfer Pricing Compliance and Enforcement," *Tax Management Transfer Pricing Report* 3:50–57, May 11.

Paris Rodriquez, Hernando. 1995. „Improving the Administration of Justice in Costa Rica," in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference,* World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp. 199–208.

Park, Byeong-Seog. 1995. „Political Corruption in South Korea: Concentrating on the Dynamics of Party Politics," *Asian Perspectives* 19:163–193.

Parris, Henry. 1969. *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century,* London: George Allen & Unwin.

Pasuk Phongpaicht and Sungsidh Piriyarangsan. 1994. *Corruption and Democracy in Thailand,* Bangkok: The Political Economy Centre, Faculty of Economics, Chulalongkorn University.

Paul, Karen, Simon Pak, John Zdanowicz, and Peter Curwen. 1994. „The Ethics of International Trade: Use of Deviation from Average World Price to Indicate Possible Wrongdoing," *Business Ethics Quarterly* 4:29–41.

Paul, Sam. 1995. „Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India," *New Directions for Evaluation,* American Evaluation Association, Washington DC, No. 67, Fall.

Paulose, Matthew Jr. 1997. „*United States v. McDougald:* The Anathema to 18 U.S.C. § 1956 and National Efforts Against Money Laundering," *Fordham International Law Journal* 21:253–307.

Peirce, Neal. 1994. „Is Deregulation Enough? Lessons from Florida and Philadelphia," in John J. DiIulio, Jr., *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 129–155.

Pendergast, William F. 1995. „Foreign Corrupt Practices Act: An Overview of Almost Twenty Years of Foreign Bribery Prosecutions," *International Quarterly* 7–2:187–217.

Perry, James L. 1988–89. „Making Policy by Trial and Error: Merit Pay in the Federal Service," *Policy Studies Journal* 17:389–405.

Peterson, John. 1997. „The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability," *Political Studies* 45:559–578.

Pickholz, Marvin G. 1997. „The United States Foreign Corrupt Practices Act as a Civil Remedy," in Barry Rider, ed., *Corruption: The Enemy Within,* The Hague: Kluwer, pp.231–252.

Piggott, Charles. 1996. „Emerging Markets Boost Ratings," *Euromoney,* March, pp.160–165.

Pinches, Michael. 1996. „The Philippines' New Rich: Capitalist Transformations Amidst Economic Gloom." in Richard Robison and David S. G. Goodman, eds. *The New Rich in Asia,* London: Routledge, pp. 105–133.

Pivovarsky, Alexander. 1997–1998. „Multinational Enterprise Entry Under Unstable Property Rights: The Case of Ukraine, *Ukranian Economic Review*, no. 4–5.

Polidano, Charles. 1996. „Public Service Reform in Malta, 1988–96: Lessons to Be Learned," *Governance* 9:459–480.

Pope, Jeremy, ed. 1996. *National Integrity Systems: The TI Source Book*, Berlin: Transparency International.

Premchand, A. 1993. *Public Expenditure* Management, Washington DC: International Monetary Fund.

Prince, Carl E. 1997. *The Federalists and the Origins of the U.S. Civil Service*, New York: New York University Press.

Pritchett, Lant, and Geeta Sethi. 1994. „Tariff Revenue, and Tariff Reform: Some New Facts," *World Bank Economic Review* 4:1–16.

Prystay, Cris. 1997. „Season of Uncertainty," *Asian Business* 33 (3):44–50, March.

Przeworski, Adam, and Fernando Limongi. 1993. „Political Regimes and Economic Growth," *Journal of Economic Perspectives* 7:51–69.

Quah, Jon S. T. 1989. „Singapore's Experience in Curbing Corruption," in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. LeVine, eds., *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 841–853.

___. 1994. „Culture Change in the Singapore Civil Service," in Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid, and Waleed Haider Malik, eds., *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, World Bank Technical Paper 259, Washington DC, October, pp. 205–216.

___. 1995. „Controlling Corruption in City-States: A Comparative Study of Hong Kong and Singapore," *Crime, Law and Social Change* 22:391–414.

Qui, Allison R. 1996. „National Campaign Finance Laws in Canada, Japan and the United States," *Suffolk Transnational Law Journal* 20:193–245.

Raadschelders, Jos. C. N., and Mark R. Rutgers. 1996. „The Evolution of Civil Service Systems," in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, eds., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington IN: Indiana University Press, pp. 67–99.

Rahman, A. T. Rafique. 1986. „Legal and Administrative Measures Against Bureaucratic Corruption in Asia," in Ledivina A. Cariño, ed., *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls*, Quezon City, the Philippines: JMC Press, pp.109–162.

Rashid, Salim. 1981. „Public Utilities in Egalitarian LDCs," *Kyklos* 34:448–460.

Rasmusen, Eric. 1990. *Games and Information: An Introduction to Game Theory*, Oxford: Basil Blackwell.

Rasmusen, Eric, and Mark Ramseyer. 1994. „Cheap Bribes and the Corruption Ban: A Coordination Game Among Rational Legislators," *Public Choice* 78:305–327.

Rauch, James. 1995. „Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities During the Progressive Era," *American Economic Review* 85:968–979.

Reed, Steven R. 1996. „Political Corruption in Japan," *International Social Science Journal* 48:395–405.

Rehren, Alfredo. 1997. „Corruption and Local Politics in Chile," *Crime, Law & Social Change* 25:323–334.

Reid, Gary J., and Graham Scott. 1994. „Public Sector Human Resource Management in Latin America and the Caribbean," in Shadid Amjad Chaudhry, Gary James Reid, and Waleed Haider Malik, eds., *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, World Bank Technical Paper 259, World Bank: Washington DC, pp.39–81.

Reisman, W. Michael. 1992. *Systems of Control in International Adjudication and Arbitration*, Durham NC: Duke University Press.

Reuter, Peter. 1987. *Racketeering in Legitimate Industries: A Study in the Economics of Intimidation*, Santa Monica CA: RAND Corporation.

Rhodes, R. A. W. 1994. „The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain," *Political Quarterly* 65:138–151.

Roberts, Robert N., and Marion T. Doss, Jr. 1992. „Public Service and Private Hospitality: A Case Study in Federal Conflict-of-Interest Reform," *Public Administration Review* 52:260–270.

Robinson, Marguerite S. 1992. „Rural Financial Intermediation: Lessons from Indonesia, Part One," Development Discussion Paper No. 434, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge MA.

Robison, Richard. 1986. *Indonesia: The Rise of Capital,* North Sydney, Australia: Allen & Unwin.

___. 1996. „The Middle Class and the Bourgeoisie in Indonesia," in Richard Robison and David S. G. Goodman, eds., *The New Rich in Asia,* London: Routledge, pp. 79–101.

Rodden, Jonathan, and Susan Rose-Ackerman. 1997. „Does Federalism Preserve Markets?," *University of Virginia Law Review* 83:1521–1572.

Rodrik, Dani. 1994. „King Kong Meets Godzilla: The World Bank and *The East Asian Miracle,*" in A. Fishlow, C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik, and R. Wade, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience,* ODC Policy Essay 11, Washington DC: Overseas Development Council, pp. 13–53.

Rogers, Glenn, and Sidi Mohammed Iddal. 1996. „Reduction of Illegal Payments in West Africa: Niger's Experience," in *Good Governance and the Regional Economy in Francophone Africa,* College Park MD: IRIS (University of Maryland).

Rohr, John A. 1991. „Ethical Issues in French Public Administration," *Public Administration Review* 51:283–297.

Roodman, David Malin. 1996. *Paying the Piper: Subsidies, Politics, and the Environment,* Worldwatch Paper 133, Washington DC, December.

Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy,* New York: Academic Press.

___. 1983. „Social Services and the Market," *Columbia Law Review* 83:1405–1438.

___. 1986. „Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?," *Journal of Law, Economics, and Organization* 2:131–161.

___. 1989. „Law and Economics: Paradigm, Politics, or Philosophy," in Nicholas Mercuro, ed., *Law and Economics,* Boston: Kluwer Academic Pub., pp. 233–258.

___. 1992. *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State,* New York: The Free Press.

___. 1994. „Reducing Bribery in the Public Sector," in Duc V. Trang, ed., *Corruption and Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union,* Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp. 21–28.

___. 1995a. *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in the United States and Germany,* New Haven: Yale University Press.

___. 1995b. „Public Law versus Private Law in Environmental Regulation: European Union Proposals in the Light of United States Experience," *Review of European Community & International Environmental Law* 4:312–320.

___. 1996a. „Altruism, Nonprofits and Economic Theory," *Journal of Economic Literature* 34:701–728.

___. 1996b. „Democracy and 'Grand' Corruption," *International Social Science Journal* 48:365–380.

___. 1996c. „Is Leaner Government Cleaner Government?" Published in Spanish as „¿Una Administracion Reducida Significa una Administracion Mas Limpia?," *Nueva Sociedad,* No. 145. September–October, pp. 66–79.

___. 1997a. „Corruption, Inefficiency, and Economic Growth," *Nordic Journal of Political Economy* 24:3–20.

___. 1997b. „The Political Economy of Corruption," in Kimberly Ann Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy,* Washington: DC: Institute for International Economics, pp. 31–60.

___. 1997c. „The Role of the World Bank in Controlling Corruption," *Law and Policy* in *International Business* 29:93–114.

___. 1998a. „Bribes and Gifts," in Avner Ben-Nur and Louis Putterman, eds., *Economics, Values, and Organization,* New York: Cambridge University Press, pp. 296–328.

___. 1998b. „Corruption and Development," in Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1997,* Washington DC; World Bank, pp. 35–57.

Rose-Ackerman, Susan, and Andrew Stone. 1998. „The Costs of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys," draft working paper, World Bank, Washington DC.

Rosenberg, Richard D. 1987. „Managerial Morality and Behavior: The Questionable Payments Issue," *Journal of Business Ethics* 6:23–36.

Rosenbloom, David. 1971. *Federal Service and the Constitution: The Development of the Public Employment Relationship,* Ithaca: Cornell University Press.

Ross, Randy. 1988. *Government and the Private Sector: Who Should Do What?* New York: Crane, Russak & Co.

Rouis, Mustapha. 1994. „Senegal: Stabilization, Partial Adjustment, and Stagnation," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies*, Washington DC: The World Bank, pp. 286–351.

Rowat, Malcolm, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds. 1995. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank.

Rubinfeld, Daniel. 1997. „On Federalism and Economic Development," *Virginia Law Review* 83:1581–1592.

Rudzio, Wolfgang. 1994. „Das Neue Parteien finanazie rungsmodell und seine Auswirkungen," *Zeitschrift fuer Parlamenentsfragen* 25:390–401.

Ruzindana, Augustine. 1995. „Combating Corruption in Uganda," in Petter Langseth, J. Katorobo, E. Brett, and J. Munene, eds., *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*, Kampala: Fountain Publishers, pp. 191–209.

Saba, Roberto, and Luigi Manzetti. 1997. „Privatization in Argentina: The Implications for Corruption," *Crime, Law & Social Change* 25:353–369.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner. 1995. „Natural Resource Abundance and Economic Growth," Development Discussion Paper No. 517a, Harvard Institute for International Development, Cambridge MA, October.

Santa Gadea, Fernando Vega. 1995. „Judicial Reform in Peru," in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference, World* Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp. 184–191.

Savona, Ernesto U., and Laura Mezzanotte. 1997. „Double Standards in Public Life: The Case of International Corruption," in Barry Rider, ed., *Corruption: The Enemy Within*, The Hague: Kluwer, pp. 105–111.

Scalapino, Robert. 1989. *The Politics of Development: Perspectives on Twentieth-Century Asia*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Schiesl, Martin J. 1977. *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America, 1800–1920*, Berkeley: University of California Press.

Schmid, A. Allan, and Lindon J. Robison. 1995. „Applications of Social Capital Theory," *Journal of Agriculture and Applied Economics* 27:59–66.

Schultze, Charles. 1977. *The Public Use of the Private Interest, Washington* DC: Brookings Institution.

Schwarz, Adam. 1994. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s,* Boulder: Westview Press.

Scott. David. 1995. „Money Laundering and International Efforts to Fight It," *Viewpoints.* No. 48. Financial Sector Development Department, Vice Presidency for Finance and Private Sector Development, World Bank, Washington, May.

Scott, Graham. 1996. *Government Reform in New Zealand,* IMF Occasional Paper 140, Washington DC: International Monetary Fund.

Seibel, Wolfgang. 1997. „Corruption in the Federal Republic of Germany Before and in the Wake of Reunification," in Donatella della Porta and Yves Mény, eds., *Democracy and Corruption in Europe,* London: Pinter, pp. 85–102.

Seligson, Mitchell A., and John A. Booth. 1993. „Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica," *Journal of Politics* 55:777–792.

Sen, A. K. 1977. „Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory," *Philosophy and Public Affairs* 6:317–344.

Shaw, Keith, John Fenwick, and Anne Foreman. 1994. „Compulsory Competitive Tendering for Local Government Services: The Experiences of Local Authorities in the North of England 1988–1992," *Public Administration* 72: 201–217.

Shelley, Louise. 1994. „Post-Soviet Organized Crime," *Demokratizatsiya* 2:341–358.

Sherman, Lawrence W. 1974. *Police Corruption: A Sociological Perspective,* Anchor Books: New York.

Shihata, Ibrahim F. I.1997. „Corruption – A General Review With an Emphasis on the Role of the World Bank," *Dickinson Journal of International Law* 15:451–486.

.Shihata, Ibrahim F. I., and Antonio R. Parra. 1994. „Applicable Law in Disputes Between States and Private Foreign Parties: The Case of Arbitration under the ICSID Convention," *ICSID Review: Foreign Investment Law Journal* 9:183–213.

Shirk, Susan L. 1994. *How China Opened Its Door: The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms, Washington* DC: The Brookings Institution.

Shleifer, A., and Vishny, R. 1993. „Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108:599–617.

Shpiro, Shlomo. 1998. „Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union," *Columbia Journal of European Law* 4:545–578.

Singh, Gurharpal. 1997. „Understanding Political Corruption in Contemporary Indian Politics," *Political Studies* 45:626–638.

Skidmore, Max J. 1996. „Promise and Peril in Combating Corruption: Hong Kong's ICAC," *Annuals of the American Academy of Political Science and Sociology* 547:118–130.

Smith, Warrick, and Ben Shin. 1995. *Regulating Brazil's Infrastructure: Perspectives on Decentralization,* Economic Notes No. 6, Country Dept. I: Latin American and Caribbean Region, Washington DC: World Bank, September.

Snyder, James M. Jr. 1992. „Long–Term Investing in Politicians: Or, Give Early, Give *Often,*" *Journal of Law and Economics* 35:15–43.

Sproat, John. 1982. „*'The Best Men': Liberal Reformers in the Gilded Age,*" Chicago: University of Chicago Press.

Stark, Andrew. 1992. „Public Sector Conflict of Interest at the Federal Level in Canada and the U.S.: Differences in the Understanding and Approach," *Public Administration Review* 52:427–437.

Stasavage, David. 1996. „Corruption and the Mozambican Economy," second draft, OECD Development Centre, Paris, August.

Stave, Bruce, ed. 1972. *Urban Bosses, Machines, and Progressive Reform,* Lexington MA: D.C. Heath and Co.

Stella, Peter. 1992. *Tax Farming – A Radical Solution for Developing Country Tax Problems?* IMF Working Paper, WP/92/70, Washington DC: IMF.

Stigler, George. 1971. „The Theory of Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* 2:3–21.

Stone, Andrew, Brian Levy, and Ricardo Paredes. 1992. „Public Institutions and Private Transactions: The Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile," Policy Research Working Paper 891, Washington DC: World Bank.

Strassmann, W. Paul. 1989. „The Rise, Fall, and Transformation of Overseas Construction Contracting," *World Development* 17:783–794.

Sultan, Nabil Ahmed. 1993. „Bureaucratic Corruption as a Consequence of the Gulf Migration: The Case of North Yemen," *Crime, Law and Social Change* 19:379–393.

Swamy, Gurushri. 1994. „Kenya: Patchy, Intermittent Commitment," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies*, Washington DC: The World Bank, pp. 193–237.

Tanenbaum, Adam S. 1995. „*Day v. Holahan:* Crossroads in Campaign Finance Jurisprudence," *Georgetown Law Journal* 84:151–178.

Tanzania, Presidential Commission of Inquiry Against Corruption. 1996. *Report of the Commission on Corruption – Volume 1*, Dar Es Salaam, November.

Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 1997. „Corruption, Public Investment, and Growth," IMF Working Paper WP/97/139. Washington DC: International Monetary Fund, October.

Tendler, Judith. 1979. „Rural Works Programs in Bangladesh: Community, Technology and Graft." Prepared for the Transportation Department of the World Bank, Washington DC.

Tenenbaum, Bernard. 1996. „Regulation: What the Prime Minister Needs to Know," *Electricity Journal* 9(2):28–36 (March).

Terkper, Seth E. 1994. „Ghana's Tax Administration Reforms (1985–1993)," *Tax Notes International* 94:1393–1400, May 23.

Thacher, Thomas D. II. 1995. „The New York City School Construction Authority's Office of the Inspector General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry," draft, New York NY, June.

Thelen, David. 1972. *The New Citizenship: Origins of Progressivism in Wisconsin, 1885–1900*, Columbia MO: University of Missouri Press.

Thompson, Joel A., and Gary F. Moncrief. 1998. *Campaign Finance in State Legislative Elections*, Washington DC: Congressional Quarterly.

Tiefer, Charles. 1983. „The Constitutionality of Independent Officers as Checks on Abuses of Executive Power," *Boston University Law Review* 63:59–103.

Tierney, John. 1995. „Holiday Bribery," *New York Times Magazine*, December 17, pp. 42–44.

Tirole, Jean. 1986. „Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations," *Journal of Law, Economics, and Organization* 2:181–214.

Tirole, Jean. 1996. „A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)," *Review of Economic Studies* 63:1–22.

Titmuss, Richard. 1970. *The Gift Relationship*, London: Allien and Unwin.

Transparency International. 1995. *Building a Global Coalition Against Corruption.* TI Annual Report, Berlin.

___. 1998. *Combating Corruption: Are Lasting Solutions Emerging?*, TI Annual Report. Berlin.

Transparency International-USA. 1996. „Corporate Anti-Corruption Programs: A Survey of Best Practices," Washington DC, June.

Tucker, Lee. 1994. „Censorship and Corruption: Government Self-Protection Through Control of the Media," in Duc V. Trang, ed., *Corruption and Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union*, Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp. 185–189.

United Kingdom, Audit Commission. 1993. *Protecting the Public Purse: Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government*, London: HMSO.

___. 1994. *Protecting the Public Purse 2: Ensuring Probity in the NHS*, London: HMSO.

___. 1996. *Bulletin*, November.

United Nations, Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. 1990. *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar, The Hague, The Netherlands, 11–15 December, 1989*, TCD/SEM 90/2, INT-89-R56, New York.

United Nations Development Programme. 1996. *Aid Accountability Initiative, Bi-Annual Report, 1 January–June 30, 1996*, New York, July.

___. 1997a. „Corruption and Good Governance," Discussion Paper 3, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support (prepared by Susan Rose-Ackerman).

___. 1997b. *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP policy document, New York, January.

United Nations, High Commissioner for Human Rights. 1996. Centre for Human Rights, Programme of Technical Cooperation in the Field of Human Rights, *Report of the Needs Mission to South Africa (6–25 May 1996).*

Vander Velde, Edward J., and Mark Svendsen. 1994. „Goals and Objectives of Irrigation in Pakistan - A Prelude to Assessing Irrigation Performance," *Quarterly Journal of International Agriculture* 33:222–242.

Van de Walle, Nicholas. 1989. „Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues," *World Development* No. 17, pp. 601-615.

Van Rijckeghem, Caroline, and Beatrice Weder. 1997. „Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?," working paper 97/93, International Monetary Fund, Washington DC.

Varese, Federico. 1994. „Is Sicily the Future of Russia? Private Protection and the Rise of the Russian *Mafia," Archives of European Sociology* 35:224–258.

Verheijen, Tony, and Antoaneta Dimitrova. 1996. „Private Interests and Public Administration: The Central and *East* European Experience," *International Review of Administrative Sciences* 62:197–218.

Vermeulen, Gert. 1997. „The Fight Against International Corruption in the European Union," in Barry Rider, ed., *Corruption: The Enemy Within,* The Hague; Kluwer, pp.333–342.

Vick, Douglas W., and Linda Macpherson. 1997. „An Opportunity Lost: The United Kingdom's Failed Reform of Defamation Law," *Federal Communications Law Journal* 49:621–653.

Vincent, Jeffrey R., and Clark S. Binkley, „Forest-Based Industrialization: A Dynamic Perspective," In Narendra P. Sharma. ed., *Managing the World's Forests,* Dubuque. IA: Kendall/Hunt Publishing, pp. 93–139.

von der Fehr, Nils-Henrik Morch, 1995. „The African Entrepreneur: Evidence on Entrepreneurial Activity and Firm Formation in Zambia," Discussion Paper 15095, Regional Program on Enterprise Development, Washington DC: The World Bank.

Wade, Robert. 1982. „The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India," *Journal of Development Studies* 18:287–328.

___. 1984. „Irrigation Reform in Conditions of Populist Anarchy," *Journal of Development Economics* 14:285-303.

Webster, Leila M. 1993. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in Hungary,* World Bank Technical Paper 229, Washington DC: World Bank.

___. 1993b. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in Poland,* World Bank Technical Paper 237, Washington DC: World Bank.

Webster, Leila M., and Joshua Charap. 1993. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in St. Petersburg,* World Bank Technical Paper 228, Washington DC: World Bank.

Webster, Leila, with Juergen Franz, Igor Artimiev, and Harold Wackman. 1994. *Newly Privatized Russian Enterprises,* World Bank Technical Paper Number 241, Washington DC: World Bank.

Wedeman, Andrew. 1997. „Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea and the Philippines," *The Journal of Developing Areas* 31:457–478.

Wei, Shang-Jin. 1997. „How Taxing Is Corruption on International Investors?," National Bureau of Economic Research Working Paper 6030, Cambridge MA, May.

Weingast, Barry R. 1995. „The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law, Economics, and Organization* 11:1–31.

Weitzman, Martin L., and Douglas L. Kruse. 1990. „Profit Sharing and Productivity," in Alan Blinder, ed., *Paying for Productivity: A Look at the Evidence,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 95–142.

White, Leonard D. 1958. *The Republican Era: 1869-1901: A Study in Administrative History,* New York: Macmillan.

Wiehan, Michael H. 1997. „Reform of Government Procurement Procedures: Principles and Objectives," paper presented at the 8th Conference of the International Public Procurement Association, Kuala Lumpur.

Williamson, Oliver. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications,* New York: Free Press.

___. 1979. „Transaction-Cost Economics; The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics* 22:233–261.

World Bank. 1991. *The Reform of Public Sector Management,* Policy and Research Series 18, Country Economics Department, Washington DC.

___. 1993. *Nigeria: Issues and Options in the Energy Sector,* Report No.11672-UNI, Energy Sector Management Assistance Programme, World Bank Western Africa Department and Industry and Energy Division, July.

___. 1994a. *Nigeria; Structural Adjustment Program* Washington DC: World Bank.

World Bank. 1994b. *Paraguay: Country Economic Memorandum,* Report 11723, World Bank: Washington DC, June 29.

___. 1995. *Ghana Country Assistance Review,* Report No. 14547, Operations Evaluation Department. Washington DC: World Bank, June.

___. 1997a. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank,* Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington DC.

___. 1997b. *The Inspection Panel: Overview September 1997 Update,*http://www.worldbank.org/html/ins-panel/overview.html.

___. 1997c. *World Development Report 1997: The State in a Changing World,* New York: Oxford University Press.

Yabrak, Isil, and Leila Webster. 1995. *Small and Medium Enterprises in Lebanon: A Survey,* World Bank, Private Sector Development Department and Industry and Energy Division, Middle East and North Africa Country Department II, final report, January 28.

Yotopoulos, Pan A. 1989. „The (Rip) Tide of Privatization: Lessons from Chile," *World Development* 17:683–702.

Zelizer, Viviana A. 1994. *The Social Meaning of Money,* New York: Basic Books.

Zifcak, Spencer. 1994. *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra,* Buckingham: Open University Press.

# VARDŲ RODYKLĖ

**Rose-Ackerman, Susan**
Ro-122 Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma / Susan Rose-Ackerman. – Vilnius: Vaga, [2001]. – 343 p. – (Atviros Lietuvos knyga: ALK, ISSN 1392-1673)

ISBN 5-415-01533-7

Jeilio universiteto profesorė S. Rose-Ackerman šioje knygoje analizuoja politinę ir ekonominę korupciją. Didžiausią pavojų korupcija kelia besivystančioms ir buvusioms socialistinėms šalims. Autorė rekomenduoja įvairias priemones korupcijai mažinti.

UDK 343.35

Susan Rose-Ackerman

KORUPCIJA IR VALDŽIA:

PRIEŽASTYS, PADARINIAI IR REFORMA

Redaktorius *V. Vilkončius*

Dailininkas *R. Čeponis*

Maketavo *J. Morkūnienė*

Leidykla VAGA,

Gedimino pr. 50, LT-2600 Vilnius

Spausdino AB „Vilspa", Viršuliškių skg. 80, LT-2056 Vilnius



SUSANA ROSE-ACKERMAN – Jeilio universiteto teisės ir politikos mokslo profesorė ir Teisės mokyklos Teisės, ekonomikos ir viešosios tvarkos centro antroji direktorė. 1995–1996 m. ji dirbo Pasaulio banke kviestine moksline bendradarbe. S. Rose-Ackerman parašė knygas: *Aplinkos politikos kontrolė: viešosios teisės ribos Vokietijoje ir Jungtinėse Valstijose, Korupcija: politinės ekonomijos studija, Nepelno įmonė rinkos ekonomikoje* ir kt. Knygoje *Korupcija ir valdžia* autorė naudoja daug įvairių analizės aspektų valdžios korupcijos formoms nagrinėti. Šiame turiningame ekonominės ir politinės korupcijos tyrime daug dėmesio skiriama akivaizdiems visuomenės ir kultūros skirtumams. Korupcija paplitusi visame pasaulyje, tačiau didžiausią pavojų ji kelia besivystančioms ir buvusioms socialistinėms šalims. S. Rose-Ackerman komentuoja priemones korupcijai mažinti ir reformoms vykdyti.

ALK – serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo. Serijos tikslas – supažindinti skaitytojus su šiuolaikinių humanitarinių ir socialinių mokslų pagrindais.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA

ISSN 1392-1673
ISBN 5-415-01533-7




Rekomenduojama
kaina 18 Lt.

